



Dissertação

Curso de Mestrado em Direito Internacional e Europeu
(Ano lectivo 2018-2019)

Título

A ação externa da União Europeia na universalização dos Direitos Humanos e da Democracia: Estudo sobre o *Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019)* e sobre o apoio específico à ação das instituições locais.

Candidato

Miguel Moreira Lopes (aluno n.º 5611)

Docente Coordenador do Curso de Mestrado / Orientação

Professor Doutor Francisco Maria Gil Fernandes Pereira Coutinho

Lisboa, 9 setembro de 2019

A ação externa da União Europeia na universalização dos Direitos Humanos e da Democracia: Estudo sobre o *Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019)* e sobre o apoio específico à ação das instituições locais.

2019

Declaração de compromisso de antiplágio

Declaro, por minha honra, que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 9 de setembro 2019.

A handwritten signature in blue ink, reading "Miguel Moreira Lopes", is written over a horizontal line.

Miguel Moreira Lopes

Número total de caracteres da introdução à conclusão: 183 770

Agradecimentos

No decorrer desta investigação, tive a fortuna de contar com o apoio de determinadas pessoas e instituições às quais gostaria de expressar aqui os meus sinceros agradecimentos. Sem este apoio não teria sido possível, de forma alguma, a realização desta dissertação.

Desde logo, agradeço ao Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, a quem devo grande parte dos conhecimentos que adquiri no contexto da minha formação académica, tanto no âmbito da Licenciatura em Relações Internacionais (2011-2014), como agora, no âmbito do Mestrado em Direito Internacional e Europeu. Muito obrigado por sempre ter acreditado nas minhas capacidades, e por ter aceitado prestar a sua orientação a este meu trabalho final.

Muito agradeço à minha mãe, Ema dos Santos Moreira Lopes, ao meu pai, Bernardino de Almeida Lopes, e ao meu irmão, Amadeu Duarte Moreira Lopes, por todo o amor e educação. Sem a sua constante presença e incentivo, nada teria sido possível alcançar.

Deixo também uma palavra sentida de agradecimento à minha companheira, Mona Halbleib, por todo o amor e paciência demonstrados.

Por fim, agradeço naturalmente à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, pela formação académica de excelência da qual tive o privilégio de usufruir.

Muito obrigado a todos.

ÍNDICE

1. Introdução	1
---------------------	---

PARTE I - ENQUADRAMENTO LEGAL

2. CAPÍTULO I: As bases normativa e institucional atuais da União Europeia para a promoção internacional dos Direitos Humanos e da Democracia	5
--	----------

2.1. Do Artigo 21.º TUE ao Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia	6
---	---

2.2. Sobre a competência específica do Serviço Europeu para a Ação Externa.....	19
---	----

3. CAPÍTULO II: O Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019) – Estruturação e objetivos	24
---	-----------

PARTE II - AÇÃO LOCAL

4. CAPÍTULO III: Reforçar a competência das instituições públicas para o exercício da Democracia e da promoção e protecção dos Direitos Humanos	35
--	-----------

4.1. das Instituições Nacionais de Direitos Humanos.....	35
--	----

4.2. das Comissões Nacionais de Eleições	51
--	----

5. CAPÍTULO IV: Vitalizar a Sociedade Civil.....	60
---	-----------

5.1. A promoção e proteção do trabalho e dos atores da Sociedade Civil.....	61
---	----

6. Conclusão	69
---------------------------	-----------

7. Fontes bibliográficas	73
---------------------------------------	-----------

LISTA DE ACRÓNIMOS/ABREVIATURAS

AFET	Comissão para os Assuntos Externos (Parlamento Europeu)
CdE	Conselho da Europa
CDSA	<i>Comprehensive Democracy Support Approach</i>
COHOM	Grupo dos Direitos do Homem (Conselho da União Europeia)
DEG	Grupo Parlamentar de apoio à Democracia e Coordenação de Eleições
DIHR	<i>Danish Institute for Human Rights</i>
DROI	Sub-Comissão dos Direitos do Homem (Parlamento Europeu)
ENNHRI	<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>
IDPs	<i>Internal Displaced Persons</i>
IEDDH	Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
SCA	Sub-Comité de Acreditação
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

1. Introdução

A investigação que aqui se apresenta, visa, de forma objetiva, expôr e analisar criticamente quanto à ação externa da União Europeia durante os últimos cinco anos, de apoio às instituições nacionais de direitos humanos, às comissões nacionais de eleições e às instituições da sociedade civil dos Estados terceiros, no contexto da aplicação do primeiro objetivo geral do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019).

Numa década marcada por evidentes crises humanitárias e por diversos processos de justiça de transição a nível mundial, e numa conjuntura europeia específica de populismos exacerbados, instigados por crescentes fluxos de refugiados e populações migrantes, revela-se oportuno, e útil para o estudo científico do Direito da União Europeia, analisar sobre qual tem sido a base legal e o padrão da atuação internacional da União na salvaguarda dos valores subjacentes à identidade europeia afirmada no pós-Segunda Guerra Mundial e que estão na origem do atual projeto europeu. Desde a adoção do Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia, em 2012, a União tem procurado concretizar o seu objetivo de universalização dos direitos humanos e da democracia por meio da aplicação de orientações práticas/planos de ação de curto e médio-prazo, que visam redefinir ou revalidar, em dados momentos, as prioridades nesta dimensão particular da sua ação externa. Aquando da adoção do atual Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia, em julho de 2015, referia-se a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, na sua nota introdutória, quanto à importância das instituições locais na consolidação dos processos de transição jurídica e democrática, e quanto à necessidade de se complementar a ação da União por via da maior capacitação destas instituições. Esta preocupação passaria a surgir, de resto, contemplada no próprio plano de ação, que consagra então formalmente esta intenção de reforçar das capacidades das instituições locais como o seu primeiro objetivo geral.

Nesta circunstância, surge então o interesse subjacente a esta dissertação, que procurará então aferir especificamente, e em observância das disposições adstritas ao primeiro objetivo geral do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019), sobre a atuação da União Europeia nos Estados terceiros,

durante os últimos cinco anos, no reforço ao papel aqui desempenhado pelas instituições locais públicas e da sociedade civil na promoção e garante do respeito pelos direitos humanos e pela democracia.

Assim, esta investigação apresenta-se então desenvolvida em duas partes fundamentais.

Numa primeira parte, revelar-se-á então necessário apresentar o atual enquadramento legal e institucional da ação externa da União Europeia nesta dimensão particular da promoção e proteção dos direitos humanos e da democracia. Neste sentido, importa começar por atender à redação do Artigo 21.º do Tratado da União Europeia, interpretando as respetivas disposições que conferem legitimidade à atuação da União na promoção e proteção internacional dos direitos humanos e da democracia, e analisando as suas implicações no que respeita ao trabalho das diversas instituições, nomeadamente, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia. Do mesmo modo, importará naturalmente observar o Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2012), enquanto fonte doutrinária orientadora do atual plano de ação, observando aqui a descrição jurídica dos elementos relevantes a esta atuação, e ainda o Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (2014-2020), enquanto recurso de maior relevo para a prossecução dos objetivos propostos neste domínio. A esta análise normativa, seguir-se-á uma abordagem particular à competência específica do Serviço Europeu para a Ação Externa, enquanto órgão de administração do *ius legationes* da União Europeia e principal responsável pela implementação da sua política externa, procurando-se aqui ainda, através do prisma teórico das relações internacionais, questionar sobre o motivo adjacente à opção pela advocacia de valores no contexto geral das relações externas da União. Por fim, dar-se-á então nesta primeira parte a devida atenção à redação do próprio Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019), visando revelar particularmente quanto à estruturação do primeiro objetivo geral aí definido.

Na segunda parte do trabalho, procede-se então à análise sobre a ação efetivamente concretizada ao nível local, observando-se concretamente quanto à implementação das metas definidas no primeiro objetivo geral do plano de ação, respeitantes ao apoio a prestar às instituições locais. Aqui, seguindo a mesma ordem das metas apresentadas, começar-se-á por abordar as instituições de caráter público, designadamente, as instituições nacionais de direitos humanos e as comissões nacionais de eleições. Quanto às instituições nacionais de direitos humanos, caberá averiguar,

particularmente, sobre o apoio concedido por parte da União Europeia na aplicação, por parte destas instituições, dos *Princípios de Paris*, reiterados na Resolução A/RES/48/134, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, e na consequente melhoria das respetivas creditações junto do Comité Internacional de Coordenação. Relativamente às comissões nacionais de eleições, por sua vez, procurar-se-á estudar particularmente as missões de observação eleitoral enquanto tendência predominante do apoio internacional concedido pela União Europeia no âmbito da democracia, e averiguar, simultaneamente, quanto aos esforços implementados com vista à maior sustentabilidade do apoio concedido por esta via específica. Por fim, abordar-se-ão então as instituições da sociedade civil. Aqui, serão consideradas para análise as duas vias de atuação a este respeito delíneas no plano de ação, e assim abordar-se-á o apoio concedido pela União Europeia no que diz respeito, por um lado, à promoção e capacitação do trabalho desenvolvido pela sociedade civil, e, por outro lado, à proteção dos próprios atores e do respetivo espaço de atuação.

Através desta análise será então possível determinar quanto ao método preferencial da política externa da União Europeia nos últimos cinco anos para a universalização dos direitos humanos e da democracia, e, neste contexto, afirmar sustentadamente, (i) sobre a predisposição da União para atuar em igual proporção, ou não, no apoio às instituições da administração pública e às instituições da sociedade civil; (ii) sobre a preponderância de uma abordagem de maior atenção/prioridade sobre as questões de direitos humanos, ou, de outro modo, de maior ênfase sobre as questões de democracia; e ainda, (iii) sobre a real existência de uma promoção sustentada de valores, em termos visibilidade e preservação de memória quanto à ação realizada, que permita definir uma estratégia contínua neste domínio, e que assim, futuramente, no contexto de novos planos de ação, se possa atuar construindo sobre o progresso já alcançado.

Este estudo segue uma metodologia de investigação baseada na análise bibliográfica e de documentação jurídica das instituições da União Europeia, e procura, sempre que possível, conciliar com o estudo do direito, uma perspetiva teórica internacionalista.

Muito se agradece, desde já, pela atenção e o interesse demonstrados.

(Página em branco)

PARTE I – ENQUADRAMENTO LEGAL

2. CAPÍTULO I: As bases normativa e institucional atuais da União Europeia para a promoção internacional dos Direitos Humanos e da Democracia

Não obstante a validade do argumento sobre os Direitos Humanos e a Democracia enquanto valores elementares da identidade europeia, e fundadores do atual projeto europeu, a realidade é que a tradição da sua exportação e proteção internacional por parte da União Europeia (UE) apenas conheceu maior e manifesto ímpeto já no século XXI, particularmente com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Se, de facto, as Comunidades Europeias¹ não haviam sido fundadas com a prioridade de universalização de valores como sejam o respeito pelos direitos humanos e pela democracia, visando prioritariamente, em determinado momento, o garante da paz e da ordem através da interdependência económica, a verdade é que estes mesmos valores estariam como que até então subentendidos, não apenas consuetudinariamente, mas também por aceitação formal, por exemplo, através da *Declaração sobre a Identidade Europeia* (Cimeira Europeia de Copenhaga, 14 e 15 de dezembro de 1973)², e no âmbito de outros contemporâneos fóruns multilaterais, após uma trucidante Segunda Guerra Mundial que obrigou, após 1945, à reconfiguração da ordem mundial, e, particularmente, à construção de uma nova europa baseada em novas fronteiras, não somente geográficas, mas também de valores.

De facto, até ao Tratado de Lisboa (2009), a ação internacional concertada da europa em defesa dos direitos humanos e da democracia era deixada quase exclusivamente à competência dos fóruns multilaterais, sobretudo os regionais, dedicados particularmente a estes domínios, designadamente ao Conselho da Europa (CdE, 1949), e, posteriormente, à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, 1974)³, pese embora a UE tenha sentido pontualmente a necessidade de atuar nestes domínios no âmbito da sua ação externa, de forma mais autónoma e em

¹ Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), Comunidade Europeia de Energia Atómica (1958) e Comunidade Económica Europeia (1958);

² Ver, KÖRTVÉLYESI, Zsolt - “*Inconsistency and criticism: Mapping inconsistency arguments regarding human rights promotion in EU external relations*”. In BENEDEK, Wolfgang [et.al.] (Ed.) - “*YEARBOOK 16 - European Yearbook on Human Rights*”. Vienna: NWV Verlag GmbH, 2016. ISBN 978-3-7083-1109-8. pp. 224-242;

³ *Idem, ibidem*, p. 225.;

interesse próprio, aquando, por exemplo, do alargamento a leste concretizado na década de 90.⁴

Assim, somente com o Tratado de Lisboa a UE assume manifestamente o desígnio político da promoção e proteção internacional dos direitos humanos e da democracia, alicerçado com a necessária base normativa e institucional. É, portanto, esta base jurídica que será importante apresentar e estudar num primeiro momento deste trabalho, de modo a melhor enquadrar a análise central desta investigação, que incidirá sobre a prática internacional da União Europeia, durante os últimos cinco anos, de apoio às instituições locais na promoção e proteção dos direitos humanos e da democracia.⁵

Como tal, presta-se então seguidamente este primeiro capítulo, a averiguar, por um lado, sobre a legitimidade conferida pelo Direito da União Europeia à atuação internacional da UE, através das suas instituições, neste domínio particular, sendo, neste contexto, importante observar, a montante, a redação do Artigo 21.º do Tratado da União Europeia (TUE), e, a jusante, o *Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia* (2012), assim como fazer breve referência a outros instrumentos e políticas relevantes que foram sendo implementados desde 2009; e, por outro lado, questionar sobre quais as prerrogativas particulares do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) neste âmbito, e, através de um prisma mais *internacionalista*, questionar também sobre o propósito da advocação de tais valores no contexto geral das relações internacionais da UE.

2.1. Do Artigo 21.º TUE ao Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia

I. Como ficou esclarecido por referência anterior, se até ao final do século XX a atuação internacional da União Europeia em prol da universalização dos direitos humanos e da democracia regia-se principalmente pela participação individual dos seus Estados-Membros nos relevantes fóruns multilaterais (i.e. ONU, CdE e OSCE), com o Tratado de Lisboa, negociado a vinte e sete Estados-Membros, altera-se este paradigma, e a UE passa desde então a assumir, por delegação de competências dos seus Estados-Membros, um papel vanguardista e de alguma forma mais “autónomo” nesta matéria, no contexto das relações internacionais.

⁴ *Idem, ibidem*, p. 228.;

⁵ No contexto das orientações constantes do primeiro objetivo geral enumerado no Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019);

Com efeito, no contexto das *disposições gerais relativas à ação externa da União* (Título V, Capítulo I, TUE), determina o **Artigo 21.º do Tratado da União Europeia**, o seguinte:

Artigo 21.º, TUE⁶

1. “A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e **que é seu objectivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem** e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e da solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. (...)”

2. “**A União define e prossegue políticas comuns** e ações e diligência no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, **a fim de:**

(...)

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;

c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris (...);

(...)

h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.”

⁶ Conforme versão em língua portuguesa do Tratado da União Europeia, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT#d1e985-13-1>, consultado a 30 de março 2019, às 11h00;

3. **“A União respeita os princípios e prossegue os objetivos enunciados nos n.ºs**

1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua ação externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspetos externos.

A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito.”

Deixa assim bastante clara a redação do Artigo 21.º, TUE, uma maior responsabilidade da União Europeia para agir internacionalmente em prol dos seus valores fundamentais, entre os quais a democracia e os direitos humanos, tanto através da implementação direta da sua política externa, como também através da aplicação das demais políticas às quais corresponda, em dado momento, uma dimensão internacional. Importa então denotar que, deste modo, a responsabilização que daqui resulta é transversal a toda a estrutura institucional da UE, dado que não resulta explicitamente da redação do Artigo 21.º, TUE, qualquer incumbência particularmente dirigida a uma das instituições, referindo apenas o n.º 3 que caberá, conjuntamente, ao Conselho da União Europeia, à Comissão Europeia, e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros assegurar a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União e “*entre estes e as suas outras políticas*”.

Por aplicação destas disposições normativas, contam-se então inúmeros esforços relevantes realizados pela UE no contexto do trabalho das diferentes instituições no sentido da promoção e proteção universal dos direitos humanos e da democracia, optando-se aqui, nesta primeira parte do Capítulo I, por atribuir particular relevância àqueles exercidos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, não apenas por razão da sua função legislativa no contexto da União, mas também por razão da maior pertinência das suas iniciativas para a investigação que aqui se apresenta.⁷

⁷ O *YEARBOOK 16*, no seu artigo “*EU and fundamental rights action in 2015*”, pp. 59-64, da autoria de Wolfgang Benedek e de Pia Niederdorfer, salvaguardando algumas imprecisões de redação em língua inglesa, e o facto de esta edição particular de 2016 ser muito focada no fenómeno da migração e nas leis de asilo da UE, oferece-nos contudo pistas das principais atividades desenvolvidas pelas várias instituições da UE neste domínio, focando, naturalmente, nas implementadas no ano transato ao da publicação;

II. Assim, no que cabe ao Parlamento Europeu e às suas prerrogativas de poder público para atuar internacionalmente em defesa dos direitos humanos e da democracia, importará observar particularmente o trabalho desenvolvido no contexto da Comissão para os Assuntos Externos (AFET) e respetivamente da sua sub-Comissão dos Direitos do Homem (DROI), assim como o trabalho desenvolvido pelo Grupo Parlamentar de apoio à Democracia e Coordenação de Eleições (DEG)⁸.

Por estatuição do seu regimento, designadamente por via da aplicação conjugada do Artigo 196.º e do respectivo Anexo V, alínea I., a ação internacional do Parlamento Europeu é desenvolvida e coordenada no contexto da sua Comissão para os Assuntos Externos, a qual, por determinação expressa das referidas disposições normativas, e para o interesse da presente análise, tem responsabilidade sobre (3.) a supervisão do Serviço Europeu para a Ação Externa, (4.) o fortalecimento das relações políticas com os Estados terceiros por via, por exemplo, de programas de assistência, (6.) toda a legislação, planeamento e escrutínio das ações desenvolvidas no contexto do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos, e (8.) demais assuntos que digam respeito à Democracia, Estado de direito e Direitos Humanos em Estados terceiros.⁹

Neste último âmbito, determina igualmente o Anexo V, alínea I., que a AFET é assistida pela sub-Comissão dos Direitos do Homem, que se foca então exclusivamente na universalização dos direitos humanos, e cujo objetivo geral é garantir que os direitos humanos e o seu respeito, são condição *sine qua non* no contexto das relações diplomáticas da UE e que a mesma se encontra refletida nas diversas áreas políticas da União¹⁰.

Atualmente, a sub-Comissão DROI é composta por cinquenta e nove eurodeputados do total de setenta e três que compõem a AFET sendo esta a maior comissão de trabalho do Parlamento Europeu, refletindo bem aquele número a importância que presentemente é atribuída por parte da UE à universalização dos seus valores fundamentais, como os direitos humanos e a democracia.

⁸ Tradução assumida pelo autor, na falta de tradução oficial da União Europeia em língua portuguesa para designar “*Democracy Support and Election Coordination Group*”;

⁹ Cf. Ver enumeração completa das responsabilidades da Comissão para os Assuntos Externos no regimento do Parlamento Europeu. Documento consultado na sua versão em língua inglesa, disponível em <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20190325+0+Doc+PDF+V0//EN&language=EN>, consultado a 12 de abril 2019, às 16h00;

¹⁰ Informação disponível em <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/home.html>, consultada a 18 de abril 2019, às 20h00;

No contexto da 8.^a legislatura (1 de julho 2014 – 18 de abril 2019), a sub-Comissão dos Direitos do Homem fez aprovar no Parlamento Europeu mais de duzentas e vinte resoluções no domínio dos direitos humanos, das quais cerca de cento e cinquenta foram aprovadas enquanto Resoluções Urgentes, abordando variados assuntos relacionados com os direitos humanos em diversas partes do mundo, entre os quais se incluem, por exemplo, as questões de abusos cometidos contra jornalistas na Turquia, de perseguição contra indivíduos homossexuais nos territórios russos da Chechénia, de perseguição contra ativistas dos direitos humanos no Azerbaijão, de degradação das condições de respeito pelos direitos humanos no território da Crimeia, e ainda, a questão sobre a persistente aplicação da pena de morte em alguns Estados do mundo. Alguns dos assuntos e casos aqui enumerados serão alvo de análise em momento ulterior da presente investigação.¹¹

Ainda no referido âmbito dos dois últimos pontos do Anexo V, alínea I., do Regulamento do Parlamento Europeu, mas desta feita no que respeita especificamente ao apoio à consolidação da democracia a nível mundial, o trabalho é desenvolvido e coordenado no contexto do Grupo Parlamentar de apoio à Democracia e Coordenação de Eleições, criado por Decisão da Conferência de Presidentes de 13 de setembro de 2012, superada este ano, pela Decisão da Conferência de Presidentes de 7 de fevereiro de 2019¹². Configurando-se à semelhança das demais comissões de trabalho, reunindo uma vez por mês, quinze eurodeputados, incluindo os Presidentes da AFET, da Comissão para o Desenvolvimento (DEVE), e do DROI, o DEG surge então como responsável pelas atividades desenvolvidas pelo Parlamento Europeu naquele âmbito, as quais se configuram habitualmente em atividades de observação eleitoral, atividades de capacitação dos atores parlamentares, atividades de visibilidade e reconhecimento por mérito, e ainda em atividades de mediação.¹³

¹¹ Os assuntos e casos particulares aqui enumerados foram selecionados tendo por base a experiência do autor, adquirida no contexto de estágio realizado na Representação Permanente de Portugal junto da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa;

¹² Respetivamente, Decisão da Conferência de Presidentes “*Democracy Support and Election Coordination Group and Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations*”, de 13 de setembro de 2012, e Decisão da Conferência de Presidentes “*Implementing Provisions on Democracy Support and Election Observation Activities*”, de 7 de fevereiro de 2019. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/home/democracy-group.html>, consultada a 30 de junho 2019, às 17h00;

¹³ Mais informação sobre as atividades do DEG e sobre as demais iniciativas do Parlamento Europeu de apoio à democracia poderá ser consultada, por exemplo, no estudo recentemente publicado por solicitação da Comissão para os Assuntos Externos e pela Comissão para o Desenvolvimento, RUTHRAUFF, Holly; COLLIER, Sarah; ROBERTS, Hannah - “*EP democracy support activities and their follow-up, and prospects for the future*”. Belgium, [Brussels]: [s.n.], 2019. ISBN: 978-92-846-4636-4;

Naquele mesmo contexto, a criação do DEG é também por si um excelente exemplo revelador do contínuo *upgrade*, em termos de importância, que a exportação de valores tem assumido no âmbito da ação internacional da União Europeia nos últimos anos. Criado em 2012, o DEG tem a sua génese nas recomendações constantes do relatório elaborado pela deputada Véronique de Keyser, intitulado “*on the EU external policies in favour of democratisation*” (2011). Até então, as atividades implementadas internacionalmente pelo Parlamento Europeu em favor da democracia eram organizadas pelo *Office for the Promotion of Parliamentary Democracy*, configurando-se principalmente em atividades de capacitação particularmente direcionadas para a gestão administrativa das instituições parlamentares. Assim, por recomendação do referido relatório e subsequente decisão da Conferência de Presidentes de 2012, foi criado o DEG que dada a sua composição e o assumir de funções de tomada de decisão, resultou assim na atribuição de um cunho mais político a este domínio particular da atividade do Parlamento Europeu.¹⁴

Assim, para além do trabalho legislativo exercido pela sub-Comissão DROI, o Parlamento Europeu no seu designado exercício de diplomacia parlamentar, atua ainda em prol dos direitos humanos e da democracia através do DEG por meio de implementação de missões próprias de observação eleitoral, de atribuição anual do prémio Shkarov, e também através da constituição de delegações *ad hoc* com vista à realização de visitas locais e esforços de dinamização presencial dos seus deputados aos Estados terceiros abrangidos pelas demais iniciativas. Por relação com os trabalhos do DEG e no contexto daquela mesma legislatura, importa aqui referir particularmente a metodologia que tem sido implementada desde 2014, e que assenta no conceito de “*Estados prioritários*”. Esta metodologia, designada por “*Comprehensive Democracy Support Approach*” (CDSA), surgiu como recomendação emanada do relatório final do DEG correspondente ao trabalho exercido durante a 7.^a legislatura, tendo sido prontamente adotada no início da 8.^a legislatura, momento em que, neste contexto, foram designados nesta condição, nomeadamente, Ucrânia, Moldávia, Tunísia, Marrocos, Myanmar, Tanzânia, e ainda os Estados em fase pré-adesão à UE, designadamente, Albânia, Bósnia e Herzegóvina, Kosovo, Montenegro, FYROM¹⁵, Sérvia e Turquia. Outros Estados foram também entretanto considerados como prioritários, na sequência da revisão anual sobre a atribuição deste estatuto, Assente no

¹⁴ *Idem*, p.11;

¹⁵ Atualmente sob a designação de Macedónia do Norte;

referido conceito, a metodologia CDSA foi sendo então implementada com o propósito de trazer maior objetividade e sustentabilidade às ações do DEG junto daqueles Estados terceiros sobre os quais poderá recair um maior interesse estratégico por parte da União Europeia, procurando assim de certo modo evitar a dispersão de esforços e de recursos, e permitindo, conseqüentemente, uma ação mais eficaz e continuada nos Estados designados.¹⁶

A verificação desta metodologia e a sua referência, embora surjam no contexto do trabalho do Parlamento Europeu, revelam-se importantes para o interesse da presente investigação na medida em que, naturalmente, a mesma razão se irá aplicar aquando das opções tomadas mais adiante neste trabalho para a o estudo sobre a implementação do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019).

Observados os esforços do Parlamento Europeu para a promoção e proteção internacional dos direitos humanos e da democracia, importa então de seguida, conforme o anteriormente anunciado, aludir ao papel do Conselho da União Europeia por execução dos poderes que lhe são conferidos pelos Artigos 24º a 34.º do TUE em matéria de definição da política externa e de segurança comum da União, e que, para o interesse do presente trabalho, culminou na adopção, em 2012, do Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia, e, em 2015, no mais recente Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia.

Considerando a formação setorial do Conselho da União Europeia, as questões relativas à ação externa da União, incluindo naturalmente as respeitantes à promoção internacional dos seus valores, são tratadas no âmbito do Conselho dos Negócios Estrangeiros que reúne, por regra, os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros da União. As reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros ocorrem pelo menos uma vez por mês, sendo presididas pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (doravante aqui designada por Alta Representante), que por sua vez surge assistida pelo Serviço Europeu para a Ação Externa¹⁷. Como é esperado, dada a dimensão da agenda e a complexidade das questões a tratar, as reuniões do Conselho são preparadas por um órgão de negociação de carácter mais permanente, reunindo uma vez por semana, o qual, por criação imposta pelo

¹⁶ Ver, RUTHRAUFF, H.; COLLIER, S.; ROBERTS H. – cit. 13, p. 12.;

¹⁷ Ver redação do Artigo 27.º, TUE, ou ainda a informação disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/fac/>, consultada a 6 de maio 2019, às 11h00;

Artigo 240.º, n.º 1, TFUE, se designa por Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia (COREPER), e é então no âmbito do COREPER que surge um grupo de trabalho especificamente dedicado às questões da promoção e proteção internacional dos direitos humanos – o Grupo dos Direitos do Homem (COHOM).

É portanto no COHOM que é trabalhada a fundo a delineação das políticas a adotar posteriormente pelo Conselho em matéria de ação externa a favor dos direitos humanos, e foi precisamente daqui que resultou, em 2012, o Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia enquanto Anexo II das conclusões do Conselho nº 11855/12, e mais tarde, em 2015, o Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019).¹⁸

III. Partindo então de imediato para a análise do Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia adotado em 2012, observa-se que este surge no já mencionado documento que inclui, conjuntamente, conclusões quanto à perspetiva geral a ser assumida pela União Europeia internacionalmente relativamente aos direitos humanos e à democracia (Anexo I), o Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (AnexoII), e, finalmente, o primeiro Plano de Ação a ser adoptado pela UE neste domínio e correspondente ao biénio 2012-2014 (Anexo III).

Recuperando por um instante a redação do Artigo 21.º, TUE, anteriormente apresentada, e observando agora o quadro estratégico e respetivo plano de ação tem-se então um panorama evidente sobre o que, no contexto da União Europeia, corresponde ao “ciclo da ideia política” neste domínio. Assim, recorrendo à Ciência Política, mais concretamente aos ensinamentos do Professor Doutor António de Sousa Lara, poderão estas normas e instrumentos jurídicos ser perspetivados na aceção dos conceitos correspondentes a «ideia política», «doutrina política» e «ideologia política». Deste modo, corresponderá o Artigo 21.º, TUE, enquanto ideia política, à “*concepção abstrata*”; o quadro estratégico corresponderá, por seu turno, enquanto doutrina política, a uma “*(...) interpretação adaptativa de ideias políticas com vista a uma aplicação conjuntural (...)*”, caracterizando-se por ser “*modelador[a] e dispositiv[a], uma vez que vis[a] estabelecer um programa de acção*”; e, por fim, o plano de ação apresentar-se-á

¹⁸ Vejam-se, respetivamente os documentos na sua versão em língua inglesa, “*Council Conclusions on Human Rights and Democracy*”. Brussels: Council of the European Union, 25 June 2012; e “*Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019*”. Brussels: Council of the European Union, 20 July 2015;

enquanto “*praxis*”, isto é, enquanto “(...) *força social à qual corresponde uma doutrina* (...)”, neste caso, à qual corresponde o quadro estratégico já identificado.¹⁹

No que respeita então aos pressupostos doutrinários da ação externa da UE no domínio dos direitos humanos e da democracia, isto é, ao disposto no **Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2012)**, importa de forma imediata anotar a convicção aqui expressa quanto à relação de condicionalidade entre o reconhecimento e respeito pelos direitos humanos e a vigência da democracia, como pressupostos essenciais para a paz, segurança e desenvolvimento sustentáveis, mas ao mesmo tempo também esclarecer o leitor quanto a uma aparente distinção no carácter de importância que lhes é respetivamente atribuído. Assim, sob a consideração, por um lado, dos direitos humanos enquanto «normas legais universais», e, por outro lado, da democracia enquanto «aspiração», verifica-se aqui uma hierarquização na importância atribuída a estes dois valores, com os direitos humanos a assumirem um carácter de obrigatoriedade para a União Europeia, enquanto normas legais, sendo portanto, a sua verificação um pré-requisito para o desenvolvimento da cooperação com Estados terceiros e relativamente à qual a União exerce um policiamento intransigente, enquanto que, por seu turno, a democracia assume-se mais como um ideal universal de governação para o qual a UE deverá contribuir, cooperando através precisamente de estratégias aplicadas às suas relações com Estados terceiros. É perceptível esta distinção, também pelo diferente grau de atenção que lhes é respetivamente dedicado no documento.

Do mesmo modo, e ainda no contexto das considerações gerais iniciais, urge o documento especial ação a ser tomada por parte da UE em resposta ao “*relativismo cultural*”²⁰ enquanto argumento recorrente e inibidor da promoção de determinados valores, como sejam os direitos humanos e a democracia, assim como relativamente ao potencial nefasto adstrito aos novos meios digitais de comunicação que por vezes tendem a ser utilizados naquele contexto como instrumentos de coercividade e de opressão.

¹⁹ Ver citações em, DE SOUSA LARA, António - “*Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*”. 6.ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2011. ISBN: 978-989-646-061-7. pp. 37-38. Respeitada a ortografia constante da redação original;

²⁰ Designa a argumentação de que o “certo” e o “errado”, ao invés de corresponderem a perceções universais, são antes determinados em função de elementos de subjetividade cultural, surgindo portanto contextualizados, pelo que, segundo este argumento, nenhuma cultura se poderá afirmar melhor do que qualquer outra. Assim, relativamente aos direitos humanos, considera-se então que estes são um ideal ocidental sem aplicação possível no mundo não-ocidental. Ver esta definição em, HEYWOOD, Andrew - “*Global Politics*”. New York [etc.]: Palgrave Macmillan, 2011. ISBN: 978-1-4039-8982-6. p. 79;

Assim, no que respeita particularmente à **promoção** internacional dos direitos humanos, começa por ser assumido inicialmente na redação do quadro estratégico o desígnio da promoção e proteção equalitária de «todos os direitos humanos», com menção específica a ser feita à tipologia universalmente considerada, designadamente, aos direitos civis e políticos, por um lado, e aos direitos económicos, sociais e culturais, por outro.²¹ Aqui, o Conselho apela então à UE que observe, sobre todos os Estados, a aplicação das principais convenções internacionais sobre direitos humanos, frisando particularmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como as referentes especificamente aos direitos laborais. Neste contexto, é manifestada ainda a expectativa quanto à adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, por via da personalidade jurídica que lhe é conferida pelo Tratado de Lisboa, e em aplicação do disposto no artigo 6.º, n.º 2, TUE, e assim passar a aceitar, consequentemente, a jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Neste mesmo momento, é também indicada a transversalidade da advocacia pelos direitos humanos aos demais domínios da ação externa da União, com particular enfoque a ser dado às relações de comércio e de investimento, assim como às áreas das tecnologias digitais, ambiental e da responsabilidade social empresarial.

Do mesmo modo, clarifica o quadro estratégico quanto à **prevenção**, e à prioridade que esta deve assumir no contexto da ação da UE. Neste contexto, instiga especificamente a criação de mecanismos de antecipação e de alerta para potenciais cenários de crise, que possibilitem as condições propícias à desconsideração sobre os direitos humanos e até mesmo à sua violação – sendo exemplos de mecanismos já estabelecidos, designadamente, o *EU Conflict Early Warning System*²² e o *EU Human Rights Defenders Mechanism*²³. De igual modo, indica o documento que a prevenção deverá ainda ser estimulada por via da *cooperação para o desenvolvimento* e dos acordos estabelecidos neste contexto com Estados terceiros.

²¹ Recorde-se aqui a querela existente quanto à consideração destas duas tipologias de direitos, contemporânea do conflito ideológico caracterizador da segunda metade do século XX, entre o liberalismo e o socialismo-comunista, e que se refletiu em diversos aspetos da construção da nova ordem mundial, incluindo na negociação da normatividade internacional de direitos humanos, e respetivamente na adoção do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966);

²² Ver, na versão em língua inglesa, “*Joint Staff Working Document (SWD(2017) 282 final) EU Conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation – 2017*”. Brussels: European Commission, 27.7.2017.;

²³ Ver o portal online criado especificamente para este mecanismo, em <https://www.protectdefenders.eu/en/about.html>, consultado a 6 de julho 2019, às 14h45;

Finalmente, já no que respeita à **proteção** perante cenários de violações consumadas de direitos humanos, alude o documento particularmente à garantia no acesso à justiça, incluindo, quando necessário, à justiça penal internacional (i.e. ao Tribunal Penal Internacional). Assim, surge aqui reiterado particularmente o dever de observância por parte da UE sobre a aplicação do direito internacional humanitário, e, neste contexto, sobre a condenação pelos crimes mais graves que respeitem a toda a comunidade internacional, principalmente os relacionados com agressão sexual perpetrada em contexto de conflito.

Em conclusão sobre a análise dos pressupostos doutrinários consagrados neste quadro estratégico quanto aos objetivos da ação externa da União no domínio dos direitos humanos e democracia, importa também revelar sobre o momento específico no documento em que surgem definidas as *prioridades da UE em matéria de direitos humanos*. Aqui, importa principalmente, por um lado, denunciar uma vez mais a implícita hierarquização estabelecida entre os dois valores - direitos humanos e democracia – pela consideração que é tecida relativamente a determinada categoria de direitos (direito à liberdade de expressão, de opinião, de assembleia e de associação) como sendo fundamentais, e por este motivo prioritários, para a realização efetiva da democracia; e, por outro lado, referir o dever aqui alocado à União de contribuir para a abolição da pena de morte no mundo, no que se traduz o esforço particular que tem sido exercido a este respeito pela diplomacia portuguesa.

Já quanto ao método de prossecução destes objetivos aqui propostos, para além dos mecanismos e das *country strategies* já referenciados, surge também particularmente destacada a necessidade de atuação da União por via da sociedade civil, através de um envolvimento cooperante no trabalho das organizações não-governamentais e dos ativistas dos direitos humanos nos Estados terceiros, e do apoio financeiro a ser prestado por via do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (IEDDH), criado pelo Regulamento (UE) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014.

IV. Importa então aqui observar ainda, de forma breve, o **Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (2014-2020)** por via das disposições do referido regulamento, dado os esclarecimentos que nos são aqui prestados quanto a conceitos importantes para o presente estudo e quanto à delimitação dos âmbitos de atuação da UE nestes domínios, e dado também o elevado valor jurídico do documento na sua condição de Regulamento UE. A este nível, denota-se então desde logo a

definição apresentada para o que se entende, para este efeito, por «*sociedade civil*», que corresponde então a qualquer tipo de ação social desenvolvida individualmente ou por grupos de indivíduos, independentes do poder estatal, e que contribui para a promoção dos direitos humanos e da democracia²⁴. Mais adiante nesta definição, surgem incluídos explicitamente os ativistas dos direitos humanos (“*human rights defenders*”), cuja definição particular, por sua vez, é remetida para a *UN Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Civil Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* (1998), e à qual importará recorrer em fase ulterior neste trabalho (Capítulo IV).

O IEDDH, surge bem orientado para objetivos concretos e, do mesmo modo, delimitado por âmbitos de aplicação melhor circunscritos quando comparado com as disposições do quadro estratégico. Assim, daqui importa também sublinhar: a reevocação da noção de “*Estados prioritários*” a que foi feita alusão anteriormente, no contexto da abordagem ao trabalho do Parlamento Europeu neste domínio, e à qual deve também este instrumento atender; o apelo deixado para a renomeação de um Representante Especial da União Europeia para os Direitos Humanos²⁵, sublinhando as vantagens adstritas à criação desta figura no quadro institucional da União, e que se prendem essencialmente com a maior coerência e eficácia entre as diversas políticas desenvolvidas neste domínio; a consideração particular das Comissões Nacionais para os Direitos Humanos, como constando do âmbito da política externa da UE para os direitos humanos; o objetivo de contribuir para a promoção e reforço do Tribunal Penal Internacional, assim como dos necessários processos de justiça de transição e respetivos mecanismos de reconciliação; e, por fim, a enumeração específica dos grupos marginalizados aos quais deve ser alocado apoio particular, com referência para o quadro normativo internacional relevante, designadamente, à *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (2007), à *UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1992), à *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (1979), à

²⁴ Tradução assumida pelo autor da definição apresentada no regulamento na sua versão em língua inglesa. Ver, Regulation EU n.º 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014. *Official Journal of the European Union* L 77, 15.3.2014, p. 86;

²⁵ Cujá designação havia sido concretizada pela primeira vez em 2012, através da Decisão do Conselho 2012/440/PESC, de 20 de julho de 2012;

UN Convention on the Rights of the Child (1989), e ainda à *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006).²⁶

Apesar da relevância do referido regulamento pelos esclarecimentos já elencados, a análise das disposições referentes ao IEDDH permite-nos, de outro modo, perceber também os atropelos normativos da UE neste designio da promoção internacional dos direitos humanos e da democracia, e que se denotam não apenas pelos variados atos jurídicos adotados, de relevância distinta (regulamentos, decisões, etc.), a definirem e redifinirem a abordagem da UE, como também pela variedade de assuntos que abordam, sendo que todos eles parecem apelar à necessidade de focalizar a ação externa neste domínio e deste modo torná-la mais eficaz e coerente, mas sem o realizarem de maneira alguma, contribuindo antes, no seu conjunto, para uma política de compromissos variados semelhante a uma “árvore de natal”²⁷. Neste sentido, importa desde logo observar a própria designação do instrumento – Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos - que, ao referir primeiramente a democracia, destoa das designações dos demais atos adotados neste domínio que colocam, ao invés, a primazia nos direitos humanos, em conformidade com a hierarquização que, como já ficou demonstrado, parecer surgir refletida nas respetivas redações. De igual modo, para além desta observação particular de incoerência, denota-se também, conforme já referido, uma talvez excessiva diversificação do seu âmbito de aplicação, contrária aos intentos de tornar a sua ação mais coerente e eficaz, levando a que os esforços e recursos da União se realizem no espaço tão abrangente que engloba desde a advocacia pela abolição da pena de morte, a capacitação de observadores eleitorais, a promoção categorizada dos direitos humanos, até à proteção dos próprios defensores dos direitos humanos.

Contudo, tal diversidade e elaboração normativa não são mais do que o resultado da negociação das prioridades distintas dos Estados-Membros neste domínio, constituindo estes vários instrumentos jurídicos como parte de um processo contínuo de aperfeiçoamento, demonstrando bem, por um lado, a natureza jurídica única da União

²⁶ Ver, OJ L 77, 15.3.2014, pp. 85-89;

²⁷ A expressão “árvore de natal” foi aqui aproveitada de uma intervenção da delegação dos Estados Unidos da América junto da OSCE, durante uma das reuniões a qual tive a oportunidade de presenciar, tida em finais de 2018, para se referir por analogia à miscelânea de temáticas que se procuraria abranger no âmbito de um dos compromissos em negociação, e a ser levado para discussão e possível adoção na Conferência Ministerial de Milão (2018);

Europeia e revelando também, por outro lado, a UE como verdadeiro poder normativo²⁸ no contexto geral da sociedade internacional. Se no domínio da segurança poderá, de facto, continuar a considerar-se que outros assumem o papel de “*policiamento do mundo*”²⁹, já no domínio dos valores, da sua promoção e proteção, este papel tem vindo a ser assumido de forma preponderante pela União Europeia.

Assim, cabendo a responsabilidade da implementação tanto do IEDDH como do Plano de Ação à Comissão Europeia e, na especificidade, ao SEAE, ambos não se confundem nos seus respetivos propósitos, sendo o IEDDH, como vimos, um programa de financiamento para as atividades da sociedade civil no contexto da promoção e proteção internacional dos direitos humanos e da democracia, e o Plano de Ação, a abordar mais adiante, por sua vez, consistindo em orientações para a ação conduzida pelo próprio Serviço Europeu para a Ação Externa.

2.2. Sobre a competência específica do Serviço Europeu para a Ação Externa

I. A coordenação da ação internacional da União Europeia de apoio aos direitos humanos e à democracia é então deixada, naturalmente, ao encargo do Serviço Europeu para a Ação Externa, enquanto órgão central de administração do *ius legationes* da União, colocado sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

O SEAE surge com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, designadamente por via do Artigo 27.º, n.º 3, TUE, complementado pela Decisão do Conselho 2010/427/UE, que estabelece a sua organização e funcionamento. No leque de direções-gerais estabelecidas ao abrigo do Artigo 4.º, n.º 3, (a), da referida decisão, e que são formadas por critérios geográficos ou temáticos, surgem então as questões de direitos humanos (GLOBAL 1) e de democracia (GLOBAL 3) numa direção-geral dedicada a questões temáticas de âmbito global, que inclui ainda departamentos para as questões económicas, de migrações, etc.³⁰, isto não obstando o objetivo, como vimos

²⁸ Sobre “a União Europeia enquanto poder normativo”, ver atribuição feita a Ian Manners, por KÖRTVELYESI, Z. – cit. 2, pp. 228;

²⁹ Sobre o conceito de “policiamento do mundo”, ver, por exemplo, HEYWOOD, A. – cit. 20, p. 222 e p. 456, adstrito aos conceitos de “*unipolaridade*” e de “*hegemonia global*”, aqui associados, por sua vez, à condição dos Estados Unidos da América na segunda metade do século XX;

³⁰ Conforme consta do organigrama do SEAE, disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3602/organisation-chart-eeas_en, consultado a 21 de junho 2019, às 17h45;

anteriormente estipulado no quadro estratégico, de tornar transversal, particularmente a promoção dos direitos humanos, a todos os domínios da política externa da União.

Em cumprimento do disposto na normatividade já abordada, os direitos humanos e a democracia assumem de facto um estatuto prioritário no contexto do trabalho do SEAE, com relatórios anuais a serem publicados sobre o trabalho especificamente realizado neste domínio – *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World*. Por comparação com as comissões do Parlamento Europeu e do Conselho já aqui analisadas (DROI, DEG e COHOM), o trabalho do SEAE neste domínio distingue-se pelo seu carácter proativo, e não tanto reativo, encontrando-se o SEAE, por um lado, incumbido de representar a União Europeia, de forma permanente, nos diversos fóruns multilaterais de direitos humanos e democracia, onde, em coordenação com as respetivas delegações dos seus Estados-Membros, defende os seus interesses e profere a posição comum adotada nos diversos assuntos, e, por outro lado, estando encarregue da aplicação de estratégias bilaterais para os diversos Estados com os quais a União estabelece relações, sendo a sua implementação aferida periodicamente por meio de *country reports*, habitualmente publicados conjuntamente com os referidos relatórios anuais³¹. Estes esforços são ainda especialmente incluídos no âmbito da cooperação para o desenvolvimento (outro dos domínios particulares da política externa da União), conforme sugerido no quadro estratégico, nomeadamente sob a forma de *diálogos para os direitos humanos*³². A análise detalhada sobre os referidos relatórios e diálogos estabelecidos, não se revela de momento oportuna, pois este exercício será feito em fase ulterior deste trabalho (Capítulos III e IV) de forma orientada pelo estipulado no primeiro objetivo geral definido no Plano de Ação.

Esta mesma importância conferida aos direitos humanos, surge também refletida na designação de um Representante Especial da União Europeia para os Direitos Humanos, trabalhando em estreita cooperação com o SEAE, e cuja relevância sobre a sua criação havia sido sublinhada pelo IEDDH, e a sua instituição consumada, conforme já referido anteriormente, em 2012, por aplicação do Artigo 33.º, TUE, e por estipulação da Decisão do Conselho 2012/440/PESC, de 25 de julho de 2012, supervenida pela Decisão (PESC) 2019/346 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2019. O Representante

³¹ Ver em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8437/eu-annual-reports-human-rights-and-democratisation_en, consultado a 22 de junho de 2019;

³² Ver informação disponível no documento “*EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Third Countries*”, disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6987/eu-human-rights-guidelines_en, consultado a 6 de julho 2019, às 13h00;

Especial da União Europeia para os Direitos Humanos, de acordo com esta última decisão, surge com o propósito específico de conferir maior visibilidade às atividades da União de apoio aos direitos humanos e à democracia, e de, inerentemente, contribuir também para a coerência entre os diversos instrumentos de política externa vigentes neste domínio. Tendo em vista estes objetivos, determina então explicitamente a decisão relativamente ao mandato do atual Representante (Artigo 3.º), que este deve contribuir para a implementação do Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia, assim como do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia, e, se necessário, formular recomendações dirigidas a estes ou aos demais instrumentos e políticas de direitos humanos da UE. Enquanto novidade entre as duas nomeações já realizadas para o cargo, denota-se ainda no mandato do atual Representante Especial a particular responsabilidade de contribuir para a implementação da Decisão do Conselho 2011/168/PESC, de 21 de março 2011, e, deste modo, prestar particularmente apoio ao trabalho do Tribunal Penal Internacional. A decisão em vigor nomeia Eamon Gilmore como atual Representante Especial da União Europeia para os Direitos Humanos, sucedendo a Stavros Lambrinidis, que havia sido nomeado para o período de julho de 2012 a fevereiro de 2019.

Por força destes dois atos jurídicos, é então instituída uma voz política permanentemente ativa sob a autoridade do Alto Representante, que através dos seus *bons officios* promove a dimensão mais importante da ação externa da União, podendo aqui questionar-se, e até mesmo mais adiante verificar-se, sobre se a continuidade verificada nos dois mandatos surge justificada pelos resultados alcançados nos últimos sete anos, ou, de outro modo, sobre que outras prerrogativas poderão ser conferidas a este representante especial.

II. No contexto do trabalho do SEAE, e uma vez observada a importância que a dimensão dos direitos humanos e da democracia aqui assume, revela-se útil recorrer uma vez mais às teorias das relações internacionais na tentativa de melhor entender, numa perspetiva de relação de poder, a razão para a advocacia de valores como os direitos humanos e a democracia no contexto de política externa em geral, e, particularmente, no contexto da política externa da União Europeia.

Se durante um período inicial, como vimos, não constava como objetivo do projeto europeu a delineação de uma política externa comum, nem tão pouco a ideia sobre a exportação de valores, limitando-se as Comunidades Europeias a prosseguir

exclusivamente o objetivo da integração económica, segundo Körtvélyesi, a atual opção de inserir a promoção e proteção dos direitos humanos e da democracia no contexto da política externa da União pode ser explicada essencialmente sobre uma base de *legitimidade, identidade* e de *utilidade*.³³

Por um lado, surge primeiramente a **noção de legitimidade**, assumida por parte de determinados Estados para agirem internacionalmente, principalmente em defesa dos direitos humanos, perspetivando sobre esta ação ganhos de legitimidade interna, e argumentando a mesma como legítima com base no direito positivo adotado internacionalmente.³⁴ Assim, com base nesta razão, a opção pela dimensão específica de apoio aos direitos humanos e à democracia em contexto de política externa surge não apenas para interesse de auto-legitimação governativa perante o eleitorado nacional, e até para reforço do respetivo *soft-power* no contexto das relações internacionais³⁵, mas surge também sob a justificação de que a sua ação é legitimada por normas de direito internacional às quais todos os governos devem observância. Este argumento parece assim surgir associado, como referem alguns autores³⁶, à *responsabilidade de proteger* e à noção de que o garante internacional dos direitos humanos comporta-se como exceção ao princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, consagrado pelo Artigo 2.º, n.º 7, da Carta das Nações Unidas.

Em segundo lugar surge então o **argumento da identidade**. Baseado no postulado da corrente estruturalista das teorias das relações internacionais, a mesma corrente que argumenta a favor do incremento no *soft-power* a que foi feita referência no parágrafo anterior, este argumento da identidade justifica a opção pela advocacia dos direitos humanos e da democracia em política externa no contexto de uma relação recíproca de construção identitária, em que, na ordem interna a opção se justifica como derivada dos valores fundadores do projeto europeu, e, pela ordem externa, surge influenciada por determinados eventos (relacionados com as perspetivas passadas e atuais de alargamento a leste) que têm vindo a apelar à atenção urgente da UE nestes domínios e, deste modo, a forjar uma cultura de direitos humanos e de apoio à democracia no contexto da sua política externa. Neste argumento deve-se contudo

³³ Ver, KÖRTVELYESI, Z. – cit. 2, pp. 227-229.;

³⁴ *Idem, ibidem*, p. 227;

³⁵ Ver, sobre a definição de “*soft-power*” e o seu incremento por via do conluio com a normatividade internacional, por exemplo, HEYWOOD, A. – cit. 20, p. 214 e p. 338.;

³⁶ Ver, MARIA GUERRA MARTINS, Ana – “*Estudos de Direito Internacional e da União Europeia / Essays on International and European Union Law*”. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, 2019. ISBN: 978-972-40-7933-2. p. 217.;

salvaguardar a interrogação já deixada quanto aos direitos humanos e a democracia como valores precursores das Comunidades Europeias, pelo que o mesmo não será, para alguns autores, o mais consistente.³⁷

Em terceiro lugar, e especificamente adstrito à ação coletiva no contexto da União Europeia, tem-se o **argumento da utilidade**. Segundo este argumento, a opção por uma ação concertada ao nível do coletivo de Estados-Membros por via do SEAE, ganha força uma vez consideradas as vantagens que daí advém, não somente para a prossecução do próprio objetivo, como também para o contexto mais geral das respetivas relações bilaterais estabelecidas individualmente por cada um dos Estados-Membros. Assim, a opção pela prossecução conjunta do mesmo objetivo de promoção e proteção internacional dos direitos humanos e da democracia, permite não apenas um menor esforço a cada Estado-Membro individualmente considerado, por meio da partilha de recursos disponíveis, mas, sendo esta uma questão particularmente sensível, garante ainda uma menor probabilidade de retaliação por parte do(s) Estado(s) visado(s), pois este tenderá a considerar a afetação das suas relações não somente com um Estado particular, mas com o coletivo de Estados envolvido.³⁸

Deste modo, fica então dado o mote para a análise que se seguirá sobre o trabalho do SEAE durante os últimos cinco anos, através da qual se procurará aferir sobre as tendências circunstanciais dessa mesma ação, dando exemplos concretos sobre as iniciativas assumidas ao abrigo dos vários instrumentos que se encontram ao seu dispor, e exercendo sobre essa mesma ação uma apreciação simultânea à luz das disciplinas científicas do direito, das relações internacionais e da ciência política. Como iremos ver de seguida, o SEAE fica particularmente incumbido de um conjunto específico de metas no contexto do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia atualmente em vigor, as quais importa antes de mais destacar, abordando para tal a redação do próprio Plano de Ação.

³⁷ Ver, KÖRTVELYESI, Z. – cit. 2, pp. 227 e 228.;

³⁸ *Idem, ibidem*, p. 229.;

3. CAPÍTULO II: O Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019) – Estruturação e objetivos

I. Recuperando a percepção sobre o ciclo das ideias políticas anteriormente invocada, completa-se então tal analogia com a referência à *praxis*, isto significa, neste contexto, a referência aos Planos de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia, enquanto “(...) *força social à qual corresponde uma doutrina* (...)”³⁹ – Ideologia Política.

O **Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019)**, doravante designado aqui frequentemente por «Plano de Ação», surge aprovado no contexto prático da política externa da União por via de decisão/aprovação do Conselho da União Europeia de 20 de julho de 2015⁴⁰. Enquanto segundo plano de ação respeitante a este âmbito específico da promoção e proteção internacional dos direitos humanos e da democracia, e por comparação com o seu antecessor referente ao biénio 2012-2014, o atual Plano de Ação surge, como veremos, mais realista e esclarecido, tanto no que respeita, por um lado, ao seu período de aplicação, como também no que respeita à especificação dos objetivos a que se propõem. Tais virtudes, particularmente o melhor esclarecimento dos seus objetivos, surgem explicitamente mencionadas nas já referidas conclusões do Conselho⁴¹.

Assim, para o melhor entendimento da análise que se segue, será importante reter desde já a noção de que o Plano de Ação aprovado para os últimos cinco anos procura objetivamente abordar as debilidades e ineficiências sistémicas persistentes verificadas particularmente em Estados terceiros marcados por conflitos armados, ou por processos recentes de transição de regime, e que, por tais circunstâncias colocam crescentemente desafios humanitários à União Europeia, obrigando-a a agir internacionalmente em defesa dos direitos humanos das populações dos referidos Estados, como também em defesa das suas próprias fronteiras e dos seus interesses de segurança interna.

Em termos de estruturação, o Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019) encontra-se definido por cinco objetivos principais de carácter geral, e que, por sua vez, se desdobram cada um deles em diversas metas

³⁹ Ver, DE SOUSA LARA, A. – cit. 19, p. 38.;

⁴⁰ Ver, Council of the European Union - “*Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019*”. Brussels: Council of the European Union, 20 July 2015.;

⁴¹ *Idem*, p. 3.;

concretas. Estes cinco objetivos de carácter geral são, nomeadamente, (i) potencializar a ação das instituições locais; (ii) contrariar as ameaças mais eminentes e flagrantes aos direitos humanos; (iii) prevenir, proteger e reprimir contra violações dos direitos humanos em cenários de conflito e em contexto de transição de regime; (iv) fomentar a coerência e as sinergias entre as políticas interna e externa da União Europeia na área dos direitos humanos e da democracia; e, finalmente (v) melhorar a eficácia e a visibilidade das políticas da União Europeia de apoio aos direitos humanos e à democracia.⁴²

Conforme o referido, estes objetivos gerais são então complementados respetivamente por metas concretas, que surgem do mesmo modo enumeradas no documento, num total de trinta e quatro, e que elucidam quanto aos métodos através dos quais os mesmos deverão ser alcançados. Aqui, por comparação com o seu antecessor, o Plano de Ação vigente surge, a meu ver, por um lado, mais conciso nas suas pretensões, na medida em que converge alguns dos objetivos gerais constantes do plano de ação anterior, e, por outro lado, surge mais realista e aplicável, uma vez que lhe corresponde um prazo de vigência francamente superior – trinta e quatro metas correspondentes, por regra, a cinco anos de implementação, enquanto que o plano de ação anterior comportava trinta e seis metas para dois anos de vigência.

II. Assim, uma vez enumerados os cinco objetivos gerais do Plano de Ação, e dado o seu desdobramento extensivo já referido, focar-se-á então a partir deste momento a presente investigação, conforme decorre do título apresentado, no estudo sobre a prossecução do primeiro destes objetivos, e que corresponde ao apoio especificamente concedido à ação das instituições locais. Este é, aliás, do conjunto dos cinco objetivos gerais, a principal prioridade deste Plano de Ação, como sublinha a Alta Representante Federica Mogherini na sua nota introdutória⁴³.

Deste modo, assumindo este como sendo o seu principal objetivo, o presente Plano de Ação, como veremos mais adiante, procurará fomentar ao máximo a apropriação por parte das populações locais (o “ownership”) sobre os processos democráticos de natureza política e jurídica, incluindo os de responsabilização sobre

⁴² Foi aqui assumida a própria tradução do autor da investigação, com base na leitura dos objetivos descritos de I. a V., constantes do Plano de Ação. Cf., Council of the European Union - “EU ACTION PLAN ON HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY 2015-2019”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. ISBN: 978-92-824-5446-6. pp. 16-44.;

⁴³ “The EU cannot face these challenges [complex political and humanitarian crisis and (...) the shrinking of civil society worldwide] alone and democratic transitions cannot succeed unless they are rooted in local realities. This is why the new Action Plan focuses on empowering local actors and civil society organisations”. Ver, *idem*, p. 5;

violações de direitos humanos, que (re-)definem em dado momento as respetivas sociedades. Como tal, pretende a União Europeia, por este meio, contribuir para a criação das condições de autonomia e de sustentabilidade no exercício da democracia e do respeito pelos direitos humanos, naqueles Estados terceiros por si considerados como prioritários.

Considerando assim particularmente o primeiro dos cinco objetivos gerais do Plano de Ação (2015-2019), importa então desde logo observar a sua estrutura própria, com um total de dez metas especificamente enumeradas e sub-divididas num conjunto diverso de vinte e quatro orientações devidamente segmentadas, por um lado, para a ação junto das instituições locais de carácter público e governamental (autoridades locais), e, por outro lado, para a ação junto das instituições da sociedade civil. Apesar de quase todas as metas e orientações aqui incluídas implicarem diretamente o SEAE (surgindo especificamente indicado no documento), importará, naturalmente, observar com especial atenção aquelas cuja preponderância para o seu cumprimento recai primordialmente sobre o SEAE. Assim, para o primeiro objetivo geral do Plano de Ação 2015-2019 – «potencializar a ação das instituições locais» – tem-se a seguinte estruturação de metas e orientações⁴⁴:

a) Apoio às instituições públicas / autoridades locais

- 1) Reforçar as capacidades das Instituições Nacionais para os Direitos Humanos:
 - i) em particular, das que se encontram constituídas e operacionais em respeito com os *Princípios de Paris*, apoiando as respetivas ações de avaliação nacional em matéria de direitos humanos;
 - ii) com vista à melhoria do estatuto de determinadas instituições nacionais de direitos humanos no contexto do Comité Internacional de Coordenação;
 - iii) através de maior cooperação entre as instituições nacionais de direitos humanos dos Estados-Membros da UE, e as instituições nacionais de direitos humanos dos Estados terceiros;

⁴⁴ Conforme o exposto no Plano de Ação, documento em língua inglesa, assumindo aqui tradução própria do autor da investigação. Cf., *idem*, pp. 16-21.;

- 2) Contribuir para a integridade dos processos eleitorais e para a capacitação das Comissões Nacionais de Eleições:
 - i) reforçando a credibilidade e confiança pública nas Comissões Nacionais de Eleições, e melhorando o seu desempenho na organização de eleições credíveis, inclusivas e transparentes, por meio de estabelecimento de estratégias de apoio a longo prazo;
 - ii) encorajando o diálogo, durante todo o ciclo democrático, entre as Comissões Nacionais de Eleições e os atores-chave, como sejam os partidos políticos e as organizações da sociedade civil, assegurando também a transparência através da concessão de acesso, por parte destes, à informação durante e relativa a todas as fases dos processos eleitorais. Reforçar a formação de observadores eleitorais nacionais;
 - iii) encorajando particularmente a participação das mulheres e de pessoas pertencentes a grupos marginalizados, em todas as fases dos processos eleitorais;
- 3) Contribuir para a capacitação das instituições parlamentares:
 - i) apoiando o desenvolvimento e bom exercício das prerrogativas legislativas, orçamentais e de supervisão por parte das instituições parlamentares, e também, nomeadamente, a implementação de processos de consulta pública (organização de debates públicos sobre tópicos e reformas importantes);
 - ii) fazendo incluir uma «dimensão parlamentar» nos programas de apoio à democracia e à boa governação promovidos pela UE, e também naqueles promovidos pelos seus Estados-Membros;
- 4) Contribuir para a formação jurídica e acompanhar reformas dos sistemas de justiça:
 - i) apoiando reformas judiciais necessárias, nomeadamente através da concessão de formação aos profissionais dos sistemas de justiça (criminal e civil), com vista à sua capacitação quanto aos instrumentos

internacionais de proteção dos direitos humanos e à aplicação das obrigações inerentes. Providenciar particular assistência às forças policiais e aos estabelecimentos prisionais;

- ii) monitorizando e promovendo, bilateralmente e através de fóruns multilaterais, o cumprimento por parte dos Estados parceiros da UE com as suas obrigações em termos de garantir acesso à justiça para todos e de aplicar julgamentos justos. Mobilizar o apoio técnico necessário no contexto deste objetivo;

5) Garantir apoio apropriado e abrangente às instituições públicas:

- i) promovendo a boa governação e o Estado de Direito, patrocinando a separação de poderes, a independência e a responsabilização entre as diversas instituições democráticas. Incentivar à máxima participação dos atores nacionais nos necessários processos de reforma do Estado, em especial nos de reforma constitucional;
- ii) promovendo o estabelecimento de órgãos especializados no combate à corrupção na administração pública, e reforçando a capacidade para a elaboração e implementação de políticas que visem garantir a integridade e boa gestão dos recursos públicos;

6) Reforçar a cooperação com a Organização das Nações Unidas e com os demais fóruns e mecanismos regionais para os direitos humanos e democracia:

- i) identificando possíveis sinergias e estabelecendo iniciativas comuns com a Organização das Nações Unidas, e com as organizações e mecanismos regionais, sobre questões-chave e em eventos multilaterais importantes para a promoção dos direitos humanos e da democracia;
- ii) promovendo o diálogo e ações de capacitação entre os diversos mecanismos regionais para os direitos humanos e democracia (i.e. *peer-to-peer learning*);

b) Vitalizar a sociedade civil

- 7) Estabelecer fortes parcerias com as organizações da sociedade civil dos Estados terceiros, e contribuir para a boa cooperação entre estas e as respetivas autoridades nacionais:
 - i) facilitando a partilha de melhores-práticas entre governantes, parlamentares e representantes da sociedade civil;
 - ii) reforçando particularmente a capacidade das organizações da sociedade civil no seu exercício de responsabilização (“*accountability*”) sobre as instâncias governamentais, promovendo, *inter alia*, a partilha de melhores práticas entre estas organizações, o diálogo intersetorial, a educação cívica e a educação para os direitos humanos;
 - iii) melhorando a qualidade das consultas realizadas pela UE junto da sociedade civil aos níveis locais, e, neste sentido, fazer incluir a prática do diálogo intersetorial nos *country roadmaps* das diversas delegações da União Europeia, de modo a aumentar e melhorar a interação com a sociedade civil;
 - iv) aprofundando o relacionamento da UE com os partidos políticos e os movimentos cívicos, com vista, por um lado, a contribuir para a existência de pluralismo político, e, por outro lado, a apoiar o papel dos partidos na configuração de instituições responsáveis e transparentes;
- 8) Fortalecer as organizações da sociedade civil defensoras dos direitos das mulheres:
 - i) apoiando, nomeadamente, as organizações e os ativistas dos direitos humanos (*Human Rights Defenders* - HRDs), que trabalham especificamente para a proteção dos direitos das mulheres, encorajando o seu papel de advocacia, junto das instituições e

autoridades públicas, por aqueles mesmos direitos e pela igualdade de género;

9) Apoiar vigorosamente os *Human Rights Defenders* (HRDs):

- i) através da concessão de visibilidade a casos de impunidade por, e de risco de, abusos cometidos contra HRDs; através do reforço da coordenação entre as delegações da União Europeia e as representações/embaixadas dos seus Estados-Membros, e da partilha de esforços entre ambas, para a realização de ações dedicadas à proteção dos HRDs; através da partilha de melhores práticas quanto a mecanismos relevantes de proteção, como sejam, por exemplo, os *vistos de emergência*; e, através da cooperação com a Organização das Nações Unidas e demais fóruns regionais, inclusive por via da promoção de iniciativas multilaterais de apoio aos HRDs e ao espaço legal de atuação da sociedade civil;
- ii) assegurando mais atividades de sensibilização nos meios rurais, particularmente apoiando de forma mais sistemática o trabalho dos HRDs que advogam pelos direitos das mulheres, pelos direitos das pessoas LGBTI, e pela inclusão de pessoas pertencentes a grupos marginalizados;

10) Abordar e contrariar as ameaças ao espaço legal de atuação da sociedade civil:

- i) promovendo e apoiando legislação, políticas e mecanismos com vista à proteção dos HRDs, e, ainda a este respeito, reforçando a implementação dos *guidelines* da UE relevantes nesta matéria, e particularmente do “*Human Rights Defenders Mechanism*”, lançados sob o Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos;
- ii) averiguando sobre a existência de um efetivo espaço legal de atuação da sociedade civil, expondo e reportando pró-ativamente sobre eventuais ameaças a esse mesmo espaço, e assumindo passos no sentido de contrariar essas ameaças;

- iii) expressando oposição a restrições injustificadas à liberdade de associação pacífica, a limitações ao âmbito de atuação da sociedade civil, e às tentativas de comprometer e desacreditizar o seu trabalho, garantindo, para tal, que questões desta natureza sejam regularmente levantadas no contexto de reuniões bilaterais, da Organização das Nações Unidas e dos fóruns regionais.

Após esta primeira abordagem às metas e orientações correspondentes ao primeiro objetivo geral do Plano de Ação, revela-se importante desde logo tecer um conjunto de observações que visam auxiliar à melhor interpretação do exposto, e consequentemente a uma melhor orientação para a avaliação sobre a sua aplicação.

Assim, denota-se, em primeiro lugar, a aparente primazia que é atribuída à atuação junto das instituições públicas governamentais, para a qual as respetivas metas surgem elencadas não somente em primeiro lugar, como também em maior número – seis metas, por comparação com as quatro concernentes à atuação junto da sociedade civil. Apesar desta observação empírica, importa deixar aqui sublinhado o termo “aparente”, na medida em que, como veremos mais adiante, em certos contextos verifica-se um maior enfoque atribuído à atuação junto da sociedade civil, assumindo nestes casos primazia a opção por uma abordagem *bottom-up*, em lugar da referida abordagem *top-down*. Do mesmo modo, e em segundo lugar, poder-se-á também questionar sobre a existência de uma hierárquia de prioridades quanto às orientações a seguir dentro de cada uma das metas propostas, dado que se verifica por vezes um atropelamento, e até mesmo em alguns casos sobreposição e redundância, de certas orientações, e o que por vezes poderia estar segmentado em orientações individuais/separadas, surge conglomerado em pé de igualdade na mesma alínea, mesmo que para tal se sacrifique em parte a fluidez da redação e da leitura do próprio documento⁴⁵. A este respeito, convém não esquecer, e assumindo desde já como possível justificação para as opções tomadas relativas à redação e disposição das orientações, que as linhas da política externa da União Europeia são definidas no âmbito do Conselho Europeu e do Conselho, por recurso à unanimidade, uma vez que não se verifica plena integração neste domínio (Artigo 22.º, n.º 1 e Artigo 24.º, n.º 1, TUE), e, como tal, as referidas opções somente refletem as vontades negociadas e o acordo

⁴⁵ Tome-se como exemplo a meta 9), i), do Plano de Ação;

possível entre os Estados-Membros nesta matéria, não sendo portanto opções tomadas de forma autónoma pelo SEAE. Por outro lado, e em terceiro lugar, importa também aludir ao facto de determinadas orientações surgirem no Plano de Ação com um prazo fixo mais reduzido para a sua implementação, tendo sido então estipulado, no que respeita ao primeiro objetivo geral, que as orientações 1), ii); 3), ii); 4), i); e 10), i), estiveram vigentes até finais de 2017, enquanto que às demais se aplica o período de cinco anos.

Uma vez tecidas estas considerações, e conhecendo então de antemão as condicionantes impostas à definição, redação e implementação do Plano de Ação, e, em particular, das metas em apreço, importa saber observar por entre as linhas de um texto forjado/consequente de um processo de negociação política, obviamente marcado na sua redação por interesses particulares, e focar a nossa atenção naqueles aspetos presentes na redação que poderão ser considerados «o cerne» de cada meta, e do próprio objetivo geral em análise.

Assim, em aplicação das metas previstas para o primeiro objetivo geral do Plano de Ação (2015-2019) e considerando aquele conjunto de observações iniciais feitas à sua descrição, ocupar-se-á então o presente estudo nos capítulos que se seguem de analisar, de forma resumida, as seguintes questões:

- ❖ O apoio concedido por parte da União Europeia no sentido da implementação dos *Princípios de Paris* por parte das Instituições Nacionais de Direitos Humanos dos Estados terceiros, e tendo em vista particularmente a melhoria do estatuto de algumas dessas instituições no contexto do *Comité Internacional de Coordenação*;
- ❖ O apoio concedido por parte da União Europeia às Comissões Nacionais de Eleições dos Estados terceiros, com vista a reforçar as capacidades destas para organizarem eleições credíveis, inclusivas (visando grupos marginalizados) e transparentes, nomeadamente, através do incentivo a medidas geradoras de confiança entre os atores-chave dos respectivos processos eleitorais, através da formação de observadores eleitorais nacionais, e, finalmente, através da sua própria condução/participação de missões internacionais de observação eleitoral;

- ❖ O estímulo exercido pela União Europeia, ao trabalho desenvolvido pelos atores da sociedade civil dos Estados terceiros, quer pela via de iniciativas de mediação do diálogo intersetorial (“*multistakeholders’ dialogue*”, envolvendo governantes, parlamentares e representantes da sociedade civil), como pela via da visibilidade e proteção concedida ao trabalho dos ativistas dos direitos humanos (HRDs) e ao espaço legal de atuação da sociedade civil;
- ❖ Exemplos de sinergias e iniciativas comuns recentemente estabelecidas entre a União Europeia, a Organização das Nações Unidas e as organizações internacionais regionais, designadamente, com o Conselho da Europa (CdE) e com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), no contexto da promoção e defesa dos direitos humanos e da democracia – em grande medida, no âmbito particular das questões anteriormente descritas.

Percebe-se então pelo que se acaba de esclarecer, que não se aplicará ao presente estudo uma metodologia de análise “meta-a-meta”, mas sim uma metodologia “mais liberal” que permita, por um lado, destacar os aspetos considerados pelo autor da investigação como sendo os mais relevantes deste primeiro objetivo, focando nestes a nossa atenção, ao mesmo tempo que se procederá de forma adequada a uma análise integrada e intercalada de determinadas metas e orientações que poderão ser consideradas de aplicação transversal. Tal opção justifica-se, por um lado, dadas as limitações exigidas à dimensão do presente trabalho, mas também, como já foi referido, pelo facto de algumas das metas e orientações aqui presentes poderem ser assumidas como sendo de aplicação transversal às demais realizações que se procuram atingir. Assim, por este motivo, as orientações respeitantes às metas n.ºs 4), 5) e 8), acabarão por ser aqui aferidas de forma integrada no estudo das demais, procurando-se então fazer variadas referências ao longo do trabalho, nomeadamente, ao desempenho das instâncias judiciais quanto à aplicação dos instrumentos e obrigações internacionais de direitos humanos (meta n.º 4)), às ações de apoio ao Estado de direito e de promoção da boa governação (meta n.º 5)), assim como às diversas iniciativas de «*gender mainstreaming*» (meta n.º 8)).

De outro modo, opta-se ainda por não atribuir uma secção exclusivamente dedicada ao estudo sobre o apoio particularmente concedido às instituições parlamentares (meta n.º 3)), dado que, a acrescer à razão apresentada quanto às

limitações do trabalho, apresenta-se também uma razão de pertinência, uma vez que, como vimos, este exercício de apoio à capacitação das instituições parlamentares, surge com maior naturalidade enquanto missão particularmente alocada ao Parlamento Europeu, no contexto do seu exercício de diplomacia parlamentar.

Posto isto, passaremos então à PARTE II desta investigação, na qual se procede ao estudo sobre a ação local da União Europeia no contexto daquelas questões centrais previamente identificadas, e que serve à concretização do primeiro objetivo geral projetado no Plano de Ação.

PARTE II – AÇÃO LOCAL

4. CAPÍTULO III: Reforçar a competência das instituições públicas para o exercício da Democracia e da promoção e protecção dos Direitos Humanos

Reservam-se então as próximas páginas à averiguação sobre o apoio internacional concedido pela União Europeia especificamente às instituições nacionais de direitos humanos e às comissões nacionais de eleições, entre 2015 e 2019. Para tal, começar-se-á, nos respetivos pontos, por apresentar o contexto da sua abordagem, seguindo-se posteriormente a apresentação de exemplos concretos de ações desenvolvidas ao abrigo das metas especificamente estipuladas no Plano de Ação relativamente a estes dois tipos de instituições públicas.

Por um lado, quanto às instituições nacionais de direitos humanos, focar-se-á a análise sobre a aplicação dos Princípios de Paris e no apoio concedido pela UE a este respeito (meta n.º 1), i)), o que, inerentemente, como veremos, abrange o apoio a prestar quanto à sua acreditação internacional (meta n.º 1), ii), até 2017) e o incentivo à colaboração entre as instituições nacionais de direitos humanos dos Estados-Membros da União e dos Estados terceiros (meta n.º 1), iii)). Por outro lado, quanto às comissões nacionais de eleições, atendendo, por sua vez, às disposições da meta n.º 2) do Plano de Ação, caberá então averiguar, de forma breve e pragmática, sobre o apoio particularmente concedido à realização e à sustentabilidade de atos eleitorais. Em primeiro lugar, impõem-se observar o apoio direto e circunstancial concedido durante períodos eleitorais, designadamente no que respeita à facilitação de eleições e à sua observação. Por fim, e em segundo lugar, importará a análise das demais iniciativas de médio e longo-prazo, implementadas nos momentos que medeiam as eleições, com vista a garantir a sustentabilidade das ações de apoio.

Procurar-se-á aferir, deste modo, não somente quanto à eficácia na realização das metas propostas no Plano de Ação, como também quanto aos seus métodos de prossecução e às prioridades reais da União no que respeita a estes dois tipos de instituições públicas.

4.1. das Instituições Nacionais de Direitos Humanos

Por ordem de ideias, dedica-se então este próximo ponto às instituições nacionais de direitos humanos e ao apoio aqui concedido pela União Europeia ao abrigo

das orientações correspondentes do Plano de Ação, tendo em vista, designadamente, contribuir para a sua plena acreditação junto da *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (comumente designada por Comité Internacional de Coordenação), por via do cumprimento dos critérios estipulados pelo respetivo sub-Comité de Acreditação. Assim, importará seguir uma ordem de análise que nos permita, de forma breve, perceber sobre a origem, legitimidade e aplicabilidade dos Princípios de Paris, abordando, designadamente, (i) a sua consagração; (ii) a sua aceitação no contexto do sistema jurídico internacional, mais concretamente, no âmbito da Organização das Nações Unidas; e, por fim, (iii) o respetivo procedimento de acreditação do Comité Internacional de Coordenação⁴⁶. Isto, antes de passarmos então à abordagem ao papel da UE neste particular contexto durante os últimos cinco anos.

I. Os Princípios de Paris surgem no auge das elevadas expectativas verificadas no período imediato que se seguiu ao fim da Guerra Fria, em tornar efetiva a vigência da normatividade internacional de direitos humanos que havia sido até então aprovada⁴⁷. Elaborados no contexto do primeiro *workshop* internacional sobre instituições nacionais para a promoção e proteção de direitos humanos, que decorreu em Paris, em 1991, e endossados pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas por via da sua Resolução A/RES/48/134, em 1993, os Princípios de Paris tornaram-se desde então as diretrizes de referência para a constituição das instituições nacionais de garantia dos direitos humanos, resultando assim a sua legitimidade não apenas deste endossamento e do facto anteriormente abordado quanto à garantia dos direitos humanos corresponder a uma das exceções ao princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, mas ainda também da circunstância de os próprios princípios resultarem de um processo para-estadual, de revisão e negociação por pares (*peer review*), a que correspondeu o referido *workshop*, do qual foram protagonistas precisamente as instituições nacionais de direitos humanos então já existentes.⁴⁸

Os Princípios de Paris correspondem então a um conjunto orientações/compromissos visando as instituições nacionais de direitos humanos e os

⁴⁶ Para este enquadramento, adota-se como referência o manual de DE BECO, Gauthier; MURRAY, Rachel – “*A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*”. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. ISBN: 978-1-107-03573-7. pp. 3 - 33 ; Assim como, naturalmente, a informação disponível na própria página *web* do Comité Internacional de Coordenação, em <https://nhri.ohchr.org>, consultada a 11 de julho 2019, às 13h20;

⁴⁷ Ver, KJØRUM, Morten – “*FOREWORD*”. In DE BECO, Gauthier; MURRAY, Rachel – “*A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*”. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. ISBN: 978-1-107-03573-7. p. vii;

⁴⁸ Ver, DE BECO, G.; MURRAY, R. – cit. 46, pp. 3-4;

respetivos Estados, e que nascem assim de um processo informal de concertação, que de alguma forma se poderá percecionar como sendo iniciativa da sociedade civil transnacional, posteriormente postulados formalmente no contexto do sistema jurídico internacional através das Nações Unidas, com o objetivo, por um lado, de garantir a existência no contexto da estrutura do Estado soberano de entidades próprias de garantia sobre o respeito e a aplicação da normatividade internacional de direitos humanos (intenção que surge como prioritária, desde logo reiterada no segundo parágrafo da Resolução A/RES/48/134⁴⁹), e, por outro lado, com o objetivo de assegurar naquela circunstância, a independência, eficiência e credibilidade do trabalho das referidas entidades, ao mesmo tempo garantindo a sua real representatividade relativamente à diversidade social do Estado ao qual se referem. Conforme surgem anexados à referida resolução da Assembleia Geral da ONU, os Princípios de Paris encontram-se organizados por um conjunto de quatro categorias respeitantes, designadamente, (i) às competências e responsabilidades das instituições nacionais de direitos humanos; (ii) à composição e respetivas garantias de independência e de pluralismo; (iii) aos métodos de operacionalidade; e ainda, (iv) ao estatuto de determinadas instituições com competências *quasi-jurisacionais*⁵⁰. Assim, sob pena do não reconhecimento de legitimidade por parte dos seus pares em contexto de cooperação internacional, e sob pena de falta de credibilidade e possível sancionamento internacional do Estado quanto à ineficiente promoção e proteção nacional dos direitos humanos, devem então as instituições nacionais de direitos humanos e respetivos Estados proceder à observância dos seguintes princípios gerais quanto à configuração e atuação das instituições nacionais de direitos humanos⁵¹:

Competências e responsabilidades

1. A instituição nacional de direitos humanos deve ser dotada de competências para a promoção e proteção dos direitos humanos.

⁴⁹ “Affirming that priority should be accorded to the development of appropriate arrangements at the national level to ensure the effective implementation of international human rights standards (...)”. Ver, UNITED NATIONS – “RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*”. A/RES/48/134. 20 December 1993. p. 2;

⁵⁰ *Idem*, pp. 4-7. Tradução aqui assumida pelo autor da investigação;

⁵¹ Cf. *Idem*, pp. 4-6. Para este efeito, glosaram-se os princípios aqui constantes, sendo a tradução, também neste caso, assumida pelo autor da investigação. Opta-se ainda pela omissão dos princípios referentes à quarta categoria anteriormente enumerada, dada a sua especificidade e o facto de não se afigurarem como necessários para o decurso da investigação;

2. Deve ser atribuído à instituição nacional de direitos humanos um mandato o mais amplo possível, o qual deve ser conferido por ato legislativo/constitucional que determina igualmente a sua composição e competências.

3. A instituição nacional de direitos humanos deve ser competente para, especificamente, (a) submeter às instâncias governamentais, por solicitação das mesmas ou por sua livre iniciativa, recomendações quanto à adoção de nova legislação ou a emendas de legislação já existente, com vista à garantia dos direitos humanos; (b) assegurar a harmonização da legislação nacional relativamente aos instrumentos adotados internacionalmente respeitantes à promoção e proteção dos direitos humanos; (c) promover a adesão e ratificação desses mesmos instrumentos; (d) contribuir para a elaboração dos relatórios nacionais nesta matéria, exigidos no âmbito da Organização das Nações Unidas; (e) cooperar internacionalmente com as demais organizações e instituições competentes para promoção e proteção dos direitos humanos; (f) apoiar na formulação de programas de ensino e de investigação sobre direitos humanos; (g) informar publicamente sobre direitos humanos e sobre o seu próprio trabalho.

Composição e garantias de independência e de pluralismo

1. A composição da instituição nacional de direitos humanos deve ser determinada de modo a oferecer as garantias necessárias quanto à sua pluralidade na representação das diversas forças sociais nacionais, nomeadamente, (a) das organizações não-governamentais; (b) das diferentes correntes filosóficas e crenças religiosas; (c) das academias científicas; e (d) das instituições parlamentares.

2. A instituição nacional de direitos humanos deve usufruir de financiamento adequado à possibilidade de deter os seus próprios recursos humanos e instalações, de modo a ser independente das instâncias governamentais.

3. A designação dos membros da instituição nacional de direitos humanos deve ocorrer através de ato oficial, do qual conste também a duração do mandato.

Métodos de operacionalidade

No contexto da sua atividade, a instituição nacional de direitos humanos deve, designadamente, (a) atender qualquer questão no âmbito da sua competência, quer seja esta submetida por instâncias governamentais, pelos seus membros ou por

qualquer outro requerente; (b) obter informação para avaliar qualquer caso no âmbito da sua competência; (c) dirigir-se à opinião pública, de modo a expor o seu trabalho; (d) reunir de modo regular, e quando se afigure necessário; (e) estabelecer grupos de trabalho de entre os seus membros, e constituir entrepostos regionais/locais; (f) exercer consultas junto das demais entidades responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos, particularmente junto das instâncias judiciais; (g) desenvolver relações com as organizações não-governamentais de âmbito relevante ao trabalho da instituição.

Em boa verdade, como referem De Beco e Murray⁵², analisando o disposto do anexo à Resolução A/RES/48/134, poderá considerar-se que os trabalhos de 1991 e os resultantes princípios serviram primordialmente para definir os limites da relação destas instituições com o poder estadual, mais do que para esclarecer propriamente sobre os seus modos de configuração e de prossecução eficaz dos seus objetivos, dado, por exemplo, que parte dos princípios são na realidade direcionados ao Estado e não diretamente às instituições (ex: a consagração legislativa/constitucional da instituição nacional de direitos humanos; a dotação de competências; a designação dos seus membros e do seu mandato por via de ato oficial, entre outros... reservando-se exclusivamente às instituições apenas as disposições da terceira categoria de princípios), e considerando ainda as dificuldades aclamadas quanto à adequação dos Princípios de Paris aos diferentes modelos de instituições nacionais de direitos humanos que foram sendo criadas até hoje. De facto, a sua redação sugere que os mesmos terão sido elaborados a pensar exclusivamente no modelo de *Comissão*⁵³, embora, na prática, a aplicação da resolução tenha resultado em configurações bastante diversas e significativamente distintas deste modelo⁵⁴.

Talvez então por este motivo, designadamente pelo facto de a primazia sobre a definição da tipologia da instituição nacional de direitos humanos ser atribuída ao Estado, conforme veícula a Resolução A/RES/48/134⁵⁵, foi possível aos Princípios de Paris verem a sua aceitação consumada no âmbito da ONU e do sistema jurídico internacional, primeiro por via da referida resolução da Assembleia Geral, e, mais tarde,

⁵² Ver, DE BECO, G; MURRAY, R. – cit. 46, p. 5 e pp. 20-25;

⁵³ Observando-se aqui, nomeadamente, a referência feita à sua composição por uma pluralidade de membros e à necessidade de reuniões regulares dos mesmos, entre outras disposições exemplificativas;

⁵⁴ Tome-se desde logo como exemplo o modelo português, no qual a instituição nacional de direitos humanos, a Provedoria de Justiça, surge centrada na figura do/a Provedor/a;

⁵⁵ Ver Parágrafo 12, em UNITED NATIONS – cit. 49, p. 4.;

por via da sua referência explícita em convenções internacionais relevantes. Desta consagração no âmbito das Nações Unidas, resulta então o valor mais elevado adjacente aos Princípios de Paris, e que corresponde à possibilidade de as instituições constituídas em conformidade com os mesmos poderem integrar e participar nas reuniões do Conselho para os Direitos Humanos. Para tal, será necessário então atender ao já mencionado Comité Internacional de Coordenação, observando particularmente o sistema de acreditação por este estabelecido, e que, mediante a conformidade das instituições nacionais de direitos humanos que se lhe apresentam para com os descritos princípios, e mediante o seguimento do procedimento imposto para a apresentação de candidaturas, será atribuído à instituição um estatuto correspondente a “A”, “B” ou “C”, por ordem da elevada consonância com os Princípios de Paris, a pouco ou nada consonante, respetivamente, sendo que apenas às instituições nacionais de direitos humanos de estatuto “A” é conferida a possibilidade de participarem nos trabalhos do Comité Internacional de Coordenação enquanto membros de plenos direitos, e, inerentemente, conferido também o privilégio de advogarem ativamente no contexto do fórum universal das Nações Unidas.⁵⁶

II. O Comité Internacional de Coordenação surge em 1993, resultante de processo semelhante ao que havia instituído os Princípios de Paris em 1991, mas, desta feita, no contexto da reunião apoiada pelas Nações Unidas em dezembro de 1993, e à qual se refere a própria Resolução A/RES/48/134⁵⁷. Mais tarde, em 1999, sob o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, surge então o sub-Comité de Acreditação, ao qual cabe avaliar os pedidos de acreditação e, após aferir sobre os elementos apresentados por parte da instituição requerente, proceder à elaboração e apresentação do respetivo relatório adstrito a cada candidatura onde surge justificado o estatuto atribuído, assim como eventuais recomendações dirigidas à instituição em apreço com vista a uma melhor observância por parte da mesma relativamente aos Princípios de Paris.⁵⁸ Atualmente, contabilizam-se como estando

⁵⁶ Ver informação disponível na página *web* do Comité Internacional de Coordenação em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>, consultada a 15 de julho de 2019, às 15h35;

⁵⁷ Ver parágrafo 10, em UNITED NATIONS – cit. 49, p. 4;

⁵⁸ Ver descrição completa sobre o processo de acreditação no documento respeitante às *regras de procedimento*, pontos 6 a 10, do sub-Comité de Acreditação: Global Alliance of National Human Rights Institutions - “*RULES OF PROCEDURE FOR THE GANHRI SUB-COMMITTEE ON ACCREDITATION [amended version adopted on 4 March 2019]*”. Geneva: GANHRI, 4 March 2019. Disponível na página *web* do Comité Internacional de Coordenação em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCAGeneralObservations.aspx>, consultado a 16 de julho 2019, às 19h00;

acreditadas junto do Comité Internacional de Coordenação, designadamente, setenta e nove instituições nacionais de direitos humanos de estatuto “A”, trinta e cinco de estatuto “B”, e ainda dez de estatuto “C”.⁵⁹

III. É então precisamente nesta questão relativa à acreditação junto do Comité Internacional de Coordenação, à qual se propôs a União Europeia auxiliar particularmente as instituições nacionais de direitos humanos no contexto do Plano de Ação 2015-2019. Observemos então concretamente o que tem sido feito por parte da UE no sentido de auxiliar as instituições nacionais de direitos humanos de Estados terceiros a garantirem a pela consonância da sua atividade relativamente aos Princípios de Paris, e, consequentemente, a alcançarem progressos na sua acreditação internacional.

Tome-se desde logo como exemplo para esta análise, o projeto NHRI•EU, financiado pela União Europeia e implementado pelo *Danish Institute for Human Rights* (Dinamarca) em cooperação com o próprio Comité Internacional de Coordenação, e ao qual é dada visibilidade na página *web* deste, com remissão explícita a ser feita para o *link* do projeto⁶⁰. Antes de mais considerações, deixa-se aqui desde já sublinhada esta circunstância como possível exemplo do *poder normativo* internacional da União ao qual foi feita referência anteriormente, pois querendo-se as instituições nacionais de direitos humanos e o próprio Comité Internacional de Coordenação, como vimos, independentes da intromissão e influência do Estado, esta capacidade da União Europeia para se assumir como colaboradora e financiadora do próprio Comité demonstra bem, em meu entender, o seu poder de presuasão relativamente ao cumprimento da normatividade internacional, assim como a sua particular autoridade legal internacional em matéria de direitos humanos. Observando a página *web* do Comité Internacional de Coordenação, neste momento, nenhuma outra iniciativa, de nenhum outro Estado ou organização de Estados, surge aqui patrocinada desta forma explícita.

Em novembro de 2015, o *Danish Institute for Human Rights* (DIHR) lançou então o projeto NHRI•EU, financiado ao abrigo do IEDDH, com o propósito de

⁵⁹ Ver lista detalhada das instituições acreditadas, no documento recentemente disponibilizado na página *web* do Comité Internacional de Coordenação: Global Alliance of National Human Rights Institutions - “*CHART OF THE STATUS OF NATIONAL INSTITUTIONS*”. Geneva: GANHRI, 9 May 2019. Disponível em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>, consultado a 16 de julho 2019, às 19h00;

⁶⁰ Em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Projects/Pages/NHRIEU.aspx>, consultado a 18 de julho 2019, às 17h30;

contribuir especificamente para a capacitação das instituições nacionais de direitos humanos, e dos próprios secretariados do Comité Internacional de Coordenação e redes regionais, nos domínios da interpretação e aplicabilidade dos instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo, notoriamente, dos próprios Princípios de Paris. Conforme surge descrito no *website* do DIHR, o projeto, inicialmente com um prazo de implementação de três anos, assume assim duas vertentes, designadamente, uma direcionada para as próprias instituições nacionais de direitos humanos individualmente consideradas, e para a sua melhor capacitação enquanto garante da vigência e da efetiva aplicação da normatividade internacional de direitos humanos aos níveis nacionais respetivos, e a outra vertente direcionada para os mecanismos de coordenação transnacionais, incluindo o próprio Comité Internacional de Coordenação, com vista a facilitar por essas vias a interação das diversas instituições nacionais de direitos humanos a nível mundial, e com vista também a melhorar as capacidades dos respetivos secretariados internacionais, nomeadamente as suas capacidades de comunicação e de *outreaching*.⁶¹

Assim, através da realização de formações *online* complementadas com *workshops* residenciais, a vertente de formação deste projeto visa melhorar particularmente o impacto do trabalho das instituições nacionais de direitos humanos no que respeita às áreas, designadamente, (i) da educação para os direitos humanos, (ii) da monitorização e apresentação de relatórios; (iii) da advocacia dos direitos humanos em contexto de negócios/atividade empresarial (“*business and human rights*”); e ainda, (iv) da advocacia particular dos direitos económicos, sociais e culturais.⁶²

Já no que respeita à segunda vertente, no contexto particular do Comité Internacional de Coordenação o projeto tem contribuído para melhorar os seus métodos e ferramentas de comunicação, com destaque aqui a ser atribuído à criação da plataforma *Fuse* – espaço digital para facilitar a comunicação e entreaajuda das diversas

⁶¹ Ver informação disponível na página *web* do *Danish Institute for Human Rights*, em <https://www.humanrights.dk/projects/nhrieu-capacity-project>, consultada a 18 de julho 2019, às 16h00. Ver também a informação constante do relatório intermédio sobre a aplicação do Plano de Ação: European Commission – “*Joint Staff Working Document EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019): Mid-Term Review*”. SWD (2017) 254 final. Brussels: European Commission, 27.6.2017. p. 4.;

⁶² *Idem*. Ver ainda informação contida no folheto informativo “*NHRI•EU – Capacity Building of National Human Rights Institutions*”, disponível em <https://www.humanrights.dk/projects/nhrieu-capacity-project>, consultado a 18 de julho 2019, às 16h15;

instituições – assim como à inauguração de um novo *website*, esperado para outubro de 2019.⁶³

Dado o sucesso aclamado pela União Europeia relativamente a este projeto, foi então aprovada decisão em 2018 quanto à sua extensão por mais três anos, até finais de 2021.⁶⁴

Porventura mais relevante e prioritário ainda neste mesmo âmbito, terá sido a abordagem feita particularmente aos Estados visados pela política europeia de vizinhança e política de alargamento da UE, e o apoio aqui concedido não apenas bilateralmente, por via das iniciativas lançadas no contexto dos respetivos diálogos para os direitos humanos, mas também através do projeto especificamente alocado à *European Network of National Human Rights Institutions – “The role of NHRIs in (post-)conflict situations”* – lançado em abril de 2017⁶⁵. Para melhor entendimento quanto à importância direta deste projeto para efeitos da melhoria da acreditação internacional das instituições nacionais de direitos humanos, importa referir que o Comité Internacional de Coordenação baseia em muito o seu trabalho, como aliás vem referido nos seus estatutos, na cooperação que as instituições nacionais de direitos humanos estabelecem ao nível regional, e neste sentido reconhece a existência de quatro redes regionais, designadamente, e por ordem de referência, a *Network of African Human Rights Institutions* (África), a *Network of National Human Rights Institutions of the Americas* (América), o *Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions* (Ásia-Pacífico); e, por fim, a *European Network of National Human Rights Institutions* (Europa)⁶⁶. Por entre as diversas expectativas que lhes são depositadas, por exemplo, espera-se que parta precisamente destas redes regionais de cooperação as propostas para

⁶³ Ver informação disponível na própria página web do Comité Internacional de Coordenação, novamente em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Projects/Pages/NHRIEU.aspx>, consultada a 18 de julho 2019, às 17h30;

⁶⁴ Ver, Council of the European Union - “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 21.;

⁶⁵ Ver, European Commission – “*Joint Staff Working Document EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019): Mid-Term Review*”. SWD (2017) 254 final. Brussels: European Commission, 27.6.2017. p. 4;

⁶⁶ Ver disposições do *Article 31.1, Section 7*, constantes do estatuto do Comité Internacional de Coordenação: *Global Alliance of National Human Rights Institutions – “GLOBAL ALLIANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS: STATUTE [version adopted at the General Assembly on 5 March 2019]”*. Geneva: GANHRI, 5 March 2019. Disponível em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Governance/Pages/Statute.aspx>, consultado a 21 de julho 2019, às 10h15;

os quatro membros que compõem o sub-Comité de Acreditação⁶⁷, assim como o acompanhamento e iniciativas de entreaajuda à realização dos Princípios de Paris por parte das respetivas instituições integradas na mesma região. Um projeto especificamente alocado à rede regional europeia, ainda para mais, como veremos, com um período de vigência bastante significativo, poderá ser tido como um forte indicador de que os Estados terceiros abrangidos pela política europeia de vizinhança, e principalmente pela política de alargamento, correspondem de facto à prioridade da ação internacional da União Europeia neste domínio da promoção e proteção dos direitos humanos.

A *European Network of National Human Rights Institutions* (ENNHRI) integra atualmente quarenta e duas instituições nacionais de direitos humanos, correspondentes não apenas aos próprios Estados-Membros da União Europeia, como também aos Estados em situação de pré-adesão à União – Albânia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Macedónia do Norte, Sérvia e Turquia – e ainda, finalmente, correspondentes a outros Estados terceiros, designadamente, Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia, Noruega, Federação Russa e Ucrânia⁶⁸. Por este motivo, para os objetivos da política externa da União Europeia neste domínio, representará então a ENNHRI um fórum privilegiado para a auscultação sobre a realidade quanto à promoção e proteção dos direitos humanos nos diversos Estados da região, e também para a concretização de maior cooperação entre as instituições nacionais dos seus Estados-Membros e as instituições nacionais dos Estados terceiros, o que aliás corresponde, como vimos, à meta n.º 1), iii), do primeiro objetivo geral do Plano de Ação.

Através do já designado projeto, também este financiado por via do IEDDH, a União Europeia investe uma vez mais em ações destinadas à capacitação das instituições nacionais de direitos humanos, desta feita, sendo estas ações orientadas para a sua operacionalização em contextos de conflito e de pós-conflito. As principais linhas de orientação do mesmo são decididas no contexto do seu *advisory group*, que inclui

⁶⁷ Ver no documento respeitante às *regras de procedimento*, pontos 3 e 3.1., do sub-Comité de Acreditação: Global Alliance of National Human Rights Institutions – “*RULES OF PROCEDURE FOR THE GANHRI SUB-COMMITTEE ON ACCREDITATION [amended version adopted on 4 March 2019]*”. Geneva: GANHRI, 4 March 2019. Disponível na página web do Comité Internacional de Coordenação, em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCAGeneralObservations.aspx>, consultado a 16 de julho 2019, às 19h00;

⁶⁸ Ver lista atualizada de membros da ENNHRI enquanto Anexo 2 ao seu mais recente plano estratégico – *European Network of National Human Rights Institutions - “ENNHRI Strategic Plan 2018-2021”*. Brussels: ENNHRI, [2018]. ISSN: 2466-8532. pp. 14 e 15.;

alguns dos principais atores internacionais na área dos direitos humanos, nomeadamente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Conselho da Europa e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (através do ODIHR⁶⁹), e deste modo apresenta-se também como sendo objetivo do projeto reforçar o envolvimento das instituições nacionais de direitos humanos visadas com estes atores-chave⁷⁰. Por entre os tópicos abordados no contexto das formações que foram sendo até ao momento implementadas, consta, por exemplo, a garantia dos direitos das pessoas forçosamente realocadas internamente em cenário de conflito – os designados IDPs (*Internal Displaced Persons*)⁷¹ – questão particularmente oportuna, que tem vindo a ser recorretamente suscitada em referência, por exemplo, aos conflitos na Ucrânia e no Nagorno Karabakh. Apesar de visar particularmente as instituições que se encontram inseridas em contexto de conflito ou pós-conflito, o projeto abrange a generalidade dos membros da ENNHRI, procurando também proporcionar a partilha de experiências e de “*know how*” por meio da implementação de visitas de estudo e de reuniões presenciais entre as várias instituições⁷². Estando ainda previsto o desenvolvimento de uma publicação sobre a temática, o projeto desenvolve-se de resto muito à semelhança daquele anteriormente abordado, também aqui procurando-se inovar nos métodos de interação e de partilha de informação e conhecimentos entre as instituições com recurso às plataformas digitais⁷³.

Ainda no que respeita a projetos financiados pelo IEDDH, deixa-se por fim uma breve referência relativamente a dois projetos orientados especificamente para as realidades africana e asiática, nomeadamente no que respeita ao papel das instituições nacionais de direitos humanos na prevenção e denúncia da tortura⁷⁴, ambos os projetos tendo sido implementados pela *Association for the Prevention of Torture* (Suíça), em cooperação, respetivamente, com a *Network of African National Human Rights*

⁶⁹ “*Office for Democratic Institutions and Human Rights*”;

⁷⁰ Ver, “*ENNHRI Annual Report 2017*”. Brussels: ENNHRI, 2017. ISSN: 2466-8524. p. 40;

⁷¹ Ver, “*ENNHRI Annual Report 2018*”. Brussels: ENNHRI, March 2019. ISSN: 2466-8524. pp. 13 e 14;

⁷² Veja-se, por exemplo, a recente visita a Portugal prestada pela instituição nacional de direitos humanos da Sérvia, reunindo com a Provedoria de Justiça, ou ainda as visitas das instituições nacionais de direitos humanos de Arménia e Geórgia à Irlanda do Norte. Ver informação em <http://ennhri.org/European-NHRIs-take-part-in-ENNHRI-s-first-peer-exchange-visits-focusing-on>, consultada a 21 de julho 2019, às 10h15;

⁷³ Tendo sido criada uma página *web* especificamente dedicada ao projeto, com uma área de acesso exclusivo para membros. Ver em <http://www.ennhri.org/-Human-Rights-and-Conflicts->, consultada a 21 de julho 2019, às 10h15;

⁷⁴ Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Thematic Part*”. Brussels: Council of the European Union, 20 June 2016. p. 36;

Institutions (de 2013 a 2015)⁷⁵, e com o *Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions* (de 2014 a 2016)⁷⁶.

IV. Vistas assim todas as ações apresentadas no relatório intermédio sobre a implementação do Plano de Ação (2015-2019) e nos últimos relatórios anuais do SEAE no que respeita à meta assumida de prestar apoio às instituições nacionais de direitos humanos de Estados terceiros no contexto da sua credibilidade e acreditação internacional, resta-nos então aqui procurar perceber e revelar sobre os seus efeitos práticos nestes últimos cinco anos, nomeadamente através de abordagem a dados possivelmente mesuráveis, isto é, através de abordagem aos momentos e resultados dos processos de acreditação/reacreditação desde então ocorridos respeitantes a instituições particularmente visadas pelos referidos projetos. Na realidade, observando aqueles mesmos relatórios, esta intenção resume-se desde logo como frustrada na sua concretização, dado o facto de em nenhum momento os mesmos serem elucidativos quanto a esta questão. Assim, não se questionando aqui, nem se colocando em dúvida, a legitimidade dos motivos que justificam a satisfação da União Europeia relativamente aos projetos financiados, não se deixará contudo de observar a falta de esclarecimento conveniente. Apesar de se reconhecer aqui a utilidade e o valor acrescido derivados do envolvimento do próprio Comité Internacional de Coordenação e das referidas redes regionais como entidades cooperantes e beneficiárias dos projetos, e de se poder admitir através desta verificação que estas ações contribuem de facto para a prossecução da meta n.º 1), ii), do primeiro objetivo geral do Plano de Ação (2015-2019), no final, ficamos no entanto muito pouco esclarecidos por parte da própria União Europeia quanto ao impacto direto da sua implementação no progresso das respetivas acreditações das instituições nacionais de direitos humanos dos Estados terceiros abrangidas. Tendo ainda particularmente em consideração o facto de que a referida meta surge introduzida no Plano de Ação com um período específico de vigência até 2017,

⁷⁵ Projeto denominado “*A Continent Against Torture*”, e que culminou na publicação do relatório, Association for the Prevention of Torture [et al.] - “*Preventing torture in Africa: Lessons and experiences from National Human Rights Institutions*”. Geneva [etc.]: Association for the Prevention of Torture – APT [etc.], [2016?]. ISBN: 978-2-940337-92-7. Ver informação sobre o projeto disponível em <https://www.apr.ch/en/strengthening-national-human-rights-institutions/>, e relatório disponível em <https://www.apr.ch/en/resources/preventing-torture-in-africa-lessons-and-experiences-from-national-human-rights-institutions/>, consultados a 23 de julho 2019, às 22h00;

⁷⁶ Ver informação disponível sobre o projeto em <https://apt.ch/en/nhris-in-the-asia-pacific-project-activities/>, e em <https://apt.ch/en/national-human-rights-institutions-in-asia-pacific/>, consultada a 23 de julho 2019, às 22h00. A título de interesse, poderá ser consultada ainda publicação relativa a uma das iniciativas integradas no projeto: Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions [et al.] – “*The Torture Prevention Ambassadors’ Good Practice Report*”. Sydney [etc.]: Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions [etc.], May 2016. ISBN: 978-0-9942513-5-0;

talvez devesse constar no relatório intermédio informação mais concreta e esclarecedora relativa à sua prossecução. Não é de admirar, portanto, que o aumento da eficácia e da visibilidade das políticas da União Europeia em matéria de direitos humanos e democracia seja então por si só, como vimos anteriormente, um dos cinco objetivos gerais deste Plano de Ação.⁷⁷

Assumindo então não ser assim possível aferir com elevado grau de certeza sobre o nível de impacto direto das referidas ações da União Europeia de apoio à melhor observância dos Princípios de Paris, e, consequentemente, sobre a “responsabilidade” de tais projetos na eventual melhoria das creditações das respetivas instituições abrangidas junto do Comité Internacional de Coordenação, poderá no entanto aqui questionar-se e averiguar-se, mediante o disposto nos últimos relatórios semestrais do sub-Comité de Acreditação, se de facto a abordagem da União por aquelas vias tem sido a mais apropriada tendo em conta as observações e recomendações que aí constam, nomeadamente, as respeitantes aos processos de acreditação/reacreditação das instituições nacionais de direitos humanos dos já referidos “*Estados prioritários*”. Tomemos então como exemplos os casos das instituições nacionais de direitos humanos de Montenegro, Bósnia-Herzegovina, Moldávia, Azerbaijão, Geórgia e Arménia cujas creditações foram revistas/emitidas, respetivamente, entre maio de 2016 e março de 2019, e das quais constam em anexo, conforme o já referido, as recomendações quanto ao que necessita de ser melhorado com vista a uma melhor observância por parte destas relativamente aos Princípios de Paris.

Em maio de 2016, no contexto da primeira sessão anual do sub-Comité de Acreditação (SCA), decidiu-se quanto à acreditação com o estatuto “B” da instituição nacional de direitos humanos (*Ombudsman*) de Montenegro – “*The Protector of Human Rights and Freedoms*”. De acordo com as recomendações emitidas pelo SCA e constantes do relatório da referida sessão, consideravam-se como principais insuficiências desta instituição relativamente à observância dos Princípios de Paris, designadamente, (i) quanto à primeira categoria de princípios (*competências e responsabilidades*), a falta de menção legislativa relativamente ao dever de “promoção” dos direitos humanos por parte da instituição, ou seja, a falta de base legal nacional para implementar iniciativas de educação e informação sobre direitos humanos; (ii) quanto à segunda categoria de princípios (*composição e garantias de independência e de*

⁷⁷ Sendo este, como vimos no Capítulo II deste trabalho, o quinto e último objetivo geral enumerado no Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019);

pluralismo), a falta de um processo de seleção abrangente e transparente, pois a lei nacional em vigor, por exemplo, não cumpria o requisito quanto à publicitação sobre a abertura de concurso para o lugar em questão, entre outras lacunas; (iii) ainda quanto à segunda categoria de princípios, a falta de autonomia para a instituição nacional de direitos humanos recrutar os seus próprios recursos humanos, sendo esta função, à data do processo, da responsabilidade de outra entidade pública nacional à qual cabia anunciar as vagas existentes e proceder à avaliação dos candidatos; e, finalmente, (iv) quanto, novamente, à primeira categoria de princípios, a falta de disposição legal relativamente à competência da instituição nacional de direitos humanos para cooperar internacionalmente com as organizações e instituições de promoção e proteção dos direitos humanos e ao inerente dever de recomendar nacionalmente sobre a adesão e ratificação desses mesmos instrumentos. Assim, foram elencadas estas questões para serem devidamente atendidas pela instituição referida, e posteriormente avaliadas aquando do próximo processo de reacreditação.⁷⁸

Do mesmo modo se procedeu com a instituição nacional de direitos humanos do Azerbaijão – “*The Human Rights Commissioner of Azerbaijan*” – que, em maio de 2018, viu a sua acreditação ser revista, passando de estatuto “A” para estatuto “B”, após não ter conseguido dar a devida consideração e reação às recomendações que o próprio sub-Comité de Acreditação havia emitido um ano antes, e para as quais lhe fora concedido precisamente o prazo de um ano para serem devidamente atendidas. Neste momento de reapreciação, manifestou então novamente o SCA séria preocupação relativamente à inobservância dos Princípios de Paris por parte desta instituição, apontando particularmente os dois seguintes aspetos, designadamente, (i) quanto à primeira categoria de princípios, a deficiente tutela exercida sobre a proteção dos direitos humanos, dado o que o SCA concluiu ser a falta de vontade por parte da instituição para abordar devidamente violações graves de direitos humanos que foram sendo reportadas nos últimos anos, e respeitantes a casos de tortura, de detenções arbitrárias e de atentados às liberdades de imprensa e de expressão. No contexto desta mesma categoria de princípios, sendo parte das referidas violações atribuída à atuação de autoridades governamentais, considera então também o SCA que a referida

⁷⁸ Ver, Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, May 2016. pp. 17-20. Disponível em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>, consultado a 25 de julho 2019, às 15h45, consultado a 25 de julho 2019, às 10h00;

instituição carece de independência de atuação; e por fim, (ii) quanto à segunda categoria de princípios, a falta de disposições legais que confirmem garantias de transparência aos processos de eleição e designação para o referido cargo, conjugada com a falta de desenvolvimentos quanto à eleição de um novo comissário, tendo o mandato anterior expirado em março de 2017.⁷⁹

Nos restantes casos de Bósnia-Herzegóvina, Moldávia, Geórgia e Arménia, apesar do estatuto “A” atribuído às respetivas instituições nacionais de direitos humanos, em novembro de 2017, maio de 2018, outubro de 2018 e março de 2019, constam igualmente nos respetivos relatórios emitidos pelo SCA, recomendações quanto a princípios que não se encontram plenamente observados, tais como, por exemplo, a inscrição na(s) lei(s) nacional(-ais) das competências devidas às instituições nacionais de direitos humanos (que nem sempre vêm explicitamente consagradas, nomeadamente, a competência para a “promoção” dos direitos humanos e a competência para recomendar a adesão a, e a ratificação de, instrumentos internacionais de direitos humanos), a transparência e abrangência necessárias aos processos de eleição/nomeação, a necessidade de financiamento adequado que garanta autonomia/independência ao trabalho da instituição nacional de direitos humanos, entre outros.⁸⁰

V. Dados estes exemplos concretos respeitantes a alguns dos considerados “*Estados prioritários*”, poderá então analisar-se com melhor fundamentação a abordagem da União Europeia quanto à sua objetividade e eficácia na prossecução da meta n.º 1) do primeiro objetivo geral do Plano de Ação. Assim, salvaguardando eventuais medidas mais específicas tomadas em contexto bilateral e no âmbito dos designados *diálogos para os direitos humanos*, e considerando então apenas as ações que surgem inscritas nos relatórios da UE em apreço, respeitantes à sua ação externa no domínio dos direitos humanos e democracia, poderemos desde logo interrogar-nos sobre

⁷⁹ Ver, Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, May 2018. pp. 42-45. Disponível em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>, consultado a 25 de julho 2019, às 15h45;

⁸⁰ Ver, respetivamente, Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, November 2017. pp. 9-13; Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, May 2018. pp. 25-28; Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, October 2018. pp. 9-11; Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, March 2019. pp. 13-15;

se de facto se justifica priorizar a opção por ações que visam abordar temáticas particulares quanto à proteção de determinados direitos humanos, ou que visam formar para a operacionalidade em determinados contextos (como por exemplo, pensando em cenários particulares de conflito ou outros igualmente específicos), ainda para mais sem o devido acompanhamento quanto aos seus resultados e impacto, quando na realidade, como constatamos através dos relatórios e recomendações do SCA, faltam em muitos casos as garantias básicas à própria constituição e atuação legítima de determinadas instituições nacionais de direitos humanos. Embora se reconheça a significativa relevância das temáticas particulares abordadas pelas referidas ações, convém no entanto deixar aqui sublinhado que, de facto, em muitos casos, subsistem problemas a montante que carecem igualmente de prioridade, de modo a garantir a própria sustentabilidade de futuras ações de apoio. Será adequado o investimento de recursos em instituições que não são elas próprias, por vezes, legitimamente constituídas? O que adiantará para o sucesso daquelas ações já implementadas, se, na realidade, algumas das instituições visadas, como vimos, não providenciam garantias de independência e de pluralismo quanto ao seu funcionamento, e à sua própria constituição e configuração?

Assim, naquela que tem sido, como vimos, uma abordagem da União Europeia tendencialmente *bottom-up*, com financiamento a ser disponibilizado por via do IEDDH para projetos de capacitação dirigidos às próprias instituições nacionais de direitos humanos, sugere-se então que haja, naqueles casos, um equilíbrio com uma abordagem *top-down*, por via da negociação diplomática e da ação política direta, na medida em que, como vimos também, grande parte das recomendações emanadas pelo sub-Comité de Acreditação a respeito particularmente daquelas instituições nacionais de direitos humanos poderão na verdade ser incutidas aos respetivos Estados, mais do que propriamente à ação isolada das instituições.

De outro modo, e para concluir este tópico dedicado ao primeiro tipo de instituições públicas referenciadas no Plano de Ação, para além da ação concretizada por via do financiamento de projetos ao abrigo do IEDDH, a União Europeia tem contribuído também diretamente na promoção de instrumentos jurídicos internacionais relevantes para o trabalho das instituições nacionais de direitos humanos, designadamente através das suas representações permanentes nos diversos fóruns multilaterais de tomada de decisões respeitantes à normatividade internacional de direitos humanos. Assim, durante o período em apreço, reporta a própria União

Europeia⁸¹ como progressos alcançados até ao momento, designadamente, a aprovação da Resolução A/HRC/RES/33/15, a 29 de setembro de 2016, no contexto da 33.ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, e que confere precisamente o reforço à participação das instituições nacionais de direitos humanos nos trabalhos das agências e órgãos especializados das Nações Unidas, incluindo, obviamente, nos trabalhos do próprio Conselho para os Direitos Humanos (CDH)⁸², tendo este sido no entender da UE, por ventura, o progresso de maior relevância; e ainda, a adoção da Resolução A/RES/71/187, no contexto da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 2016, que estabelece a moratória sobre a aplicação da pena de morte, e na qual é reconhecido explicitamente o papel das instituições nacionais de direitos humanos na promoção de debates e iniciativas de informação sobre a matéria⁸³.

4.2. das Comissões Nacionais de Eleições

Conforme o anteriormente anunciado, a ação externa da União Europeia de apoio às comissões nacionais de eleições, implementada no contexto da prossecução da meta n.º 2) do Plano de Ação (2015-2019), será aqui observada quanto a dois momentos distintos, designadamente, por um lado e em primeiro lugar, sob o momento do período eleitoral, no que diz respeito ao seu envolvimento direto nos processos eleitorais ocorrentes em dado momento, designadamente, por via da implementação de missões próprias de observação eleitoral e da participação em missões outras acordadas em contexto multilateral; e, por outro lado, em segundo lugar, sob o período que medeia os atos eleitorais, no que diz respeito especificamente ao apoio concedido com vista ao desenvolvimento das capacidades das comissões nacionais de eleições para o contexto mais alargado dos respetivos ciclos eleitorais, particularmente visando aqui a implementação das recomendações resultantes das missões de observação já implementadas. Neste último momento serão igualmente consideradas e referidas iniciativas implementadas pela União, unilateralmente e em cooperação internacional,

⁸¹ Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2016 – Thematic and Geographical Parts*”. Luxembourg: Council of the European Union, 16 October 2017. p. 25, 32 e 41;

⁸² Ver, United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE HUMAN RIGHTS COUNCIL A/HRC/RES/33/15, National institutions for the promotion and protection of human rights*”. 29 September 2016;

⁸³ Ver, United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY A/RES/71/187, Moratorium on the use of the death penalty*”. 19 December 2016. p. 2;

com vista a adaptar e a melhorar as suas próprias ações de apoio nesta área em particular.

I. Neste sentido, e antes de partirmos então para esta breve análise, importa desde logo fazer alusão e distinguir convenientemente entre os diferentes tipos de missões da União Europeia associadas à implementação de eleições em Estados terceiros, e que caracterizam a sua ação nos distintos momentos aqui apresentados. Como veremos, esta não é a única forma de apoio engendrada por parte da União Europeia para as comissões nacionais de eleições de Estados terceiros, mas, sendo de longe a mais relevante, o que aliás se revê nos seus próprios relatórios, merece então aqui proporcional destaque e primazia neste nosso estudo. Assim, considera a própria União Europeia para este efeito, a seguinte tipologia de missões:

❖ **Missões de Observação Eleitoral:** Este corresponde ao tipo de missão mais frequente, e que é por regra implementada uma vez reunidas as condições necessárias ao seu bom desempenho, e uma vez assinado o respetivo *memorandum* de entendimento entre a União Europeia e as autoridades competentes do Estado recetor da missão. De modo a ser considerada a implementação deste tipo de missão, determinadas condições têm que estar garantidas, nomeadamente, a existência de um convite formal por parte do Estado onde irão ocorrer as eleições, o livre acesso por parte dos membros da missão a todas as fases e a toda a informação do processo eleitoral, a liberdade de movimentação por todo o território correspondente, a possibilidade de abordar livremente todas as partes/pessoas implicadas no processo eleitoral, entre outras tantas condições. A sua estrutura compreende, entre outros cargos, analistas políticos e jurídicos, incluindo um analista especificamente dedicado às questões de direitos humanos, e é, em parte, determinada em coordenação com o Parlamento Europeu, do qual provém, de entre os seus deputados, o *observador-chefe* da missão. O seu mandato abrange os períodos imediatamente anterior (seis a oito semanas) e posterior (três a oito semanas) ao dia do ato eleitoral, assim como, naturalmente, o próprio dia do sufrágio. Do seu trabalho, resulta a produção de um relatório final, do qual constam em anexo recomendações concretas quanto ao que deverá ser oportunamente atendido em cada caso, em preparação de futuras eleições e no contexto geral da consolidação da democracia, visando particularmente questões relacionadas com os trâmites

legais e com a capacidade administrativa, mas também questões quanto à participação eleitoral de pessoas pertencentes a grupos tendencialmente marginalizados (mulheres, minorias, etc.)⁸⁴;

❖ **Missões de Peritos Eleitorais:** Correspondem às missões implementadas em alternativa às missões de observação eleitoral, uma vez verificada a impossibilidade quanto à implementação destas, geralmente, por razão da não verificação das condições necessárias ao bom desempenho da missão de observação, ou por razão da inexistência do respetivo *memorandum* de entendimento. As missões de peritos ocorrem em antecipação ao dia do ato eleitoral, não abrangendo o próprio dia do sufrágio, e, embora com uma estrutura mais reduzida em termos de número de elementos, visam avaliar *a priori* quanto aos mesmos indicadores aferidos pelas missões de observação⁸⁵;

❖ **Missões de *follow-up*:** Geralmente conduzidas pelo mesmo *observador-chefe* correspondente à missão de observação, as missões de *follow-up* constituem igualmente uma opção a considerar e a implementar por parte da União Europeia, após decorrido um período razoável sobre a realização do ato eleitoral, neste caso visando aferir especificamente quanto à implementação das recomendações adstritas ao relatório correspondente da anterior missão de observação⁸⁶.

II. Seguindo assim aquela lógica inicialmente apresentada e observando as disposições constantes da referida meta do Plano de Ação, comecemos então por analisar o apoio concedido pela União em contexto específico de períodos eleitorais, o que corresponde a abordar particularmente as missões de observação eleitoral e as missões de peritos eleitorais por si estabelecidas e conduzidas, e ainda, de igual modo, a sua participação em missões implementadas em contexto dos fóruns multilaterais nos

⁸⁴ Ver informação disponível em European External Action Service [et. al.] – “*Handbook for European Union Election Observation*”. 3rd edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. ISBN: 978-92-79-56854-1. pp. 121-128, 132-133, 143-148 e 182-184;

⁸⁵ *Idem*, p. 126;

⁸⁶ *Idem*, pp. 185-186. A este respeito podem ainda ser consultadas as informações constantes do relatório anual, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 16; e também as conclusões do Conselho, Council of the European Union – “*Council Conclusions on Special Report No 22/2017 by the European Court of Auditors: “Election Observation Missions – Efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed”*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018. pp. 1-4;

quais surge representada, designadamente, naquelas implementadas por via do *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), no contexto dos trabalhos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Assim, no que respeita particularmente à implementação de missões de observação eleitoral e de missões de peritos eleitorais, os dados reportados pela União Europeia referentes aos últimos cinco anos apontam para que, de facto, a ação concretizada neste período tenha contribuído para reforçar a sua reputação internacional enquanto facilitador credível e competente no domínio da observação eleitoral, por mérito atribuído ao que a União admite serem os padrões elevados de independência das suas missões, implementadas em observância da Declaração de Princípios da Observação Eleitoral Internacional⁸⁷. Assim, expondo então aqui os referidos dados, no período compreendido entre agosto de 2015 e maio de 2019, a União Europeia destacou mais de trinta missões de observação eleitoral, e outras tantas missões de peritos eleitorais, num conjunto bastante diverso de cenários correspondentes aos diferentes continentes, tendo as mais recentes sido destacadas para El Salvador, Nigéria, Malawi e Senegal⁸⁸. A cada missão de observação eleitoral implementada corresponde uma respetiva página *web* contendo a informação que foi sendo a esse respeito publicada⁸⁹. Observando o conjunto de missões que aí se apresentam, são então claramente perceptíveis duas tendências no que respeita à ação externa da União Europeia neste domínio, e elas próprias assumidas na informação prestada pela UE a este respeito, e que correspondem, designadamente, por um lado, à priorização de observação sobre atos eleitorais de abrangência nacional (eleições presidenciais, legislativas, referendums, ou equivalentes), e, por outro lado, a prioridade atribuída às eleições ocorridas em cenários de pós-conflito, no contexto de Estados em processo de transição

⁸⁷ United Nations – “*Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*”. New York: United Nations, 27 October 2005. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6699/declaration-principles-international-election-observation_en, consultada a 30 de julho 2019, às 09h30;

⁸⁸ Ver informação constante dos relatórios anuais de 2015 a 2018: Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Thematic Part*”. Brussels: Council of the European Union, 20 June 2016. p. 32.; Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2016 – Thematic and Geographical Parts*”. Luxembourg: Council of the European Union, 16 October 2017. p. 28.; Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018. p. 14.; Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 15.;

⁸⁹ Ver *links* das páginas das missões em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16679/list-eu-eom-and-eem-missions-1993-2019_en, consultados a 30 de julho 2019, às 09h45;

de regime, com pouca ou nenhuma tradição de democracia⁹⁰. Convém não esquecer, porém, que apesar de a União definir os seus próprios critérios de prioridade, a iniciativa para a realização destas missões parte sempre dos próprios Estados visados, na medida em que, como já foi referido, as mesmas só ocorrem mediante a apresentação prévia de um convite formal por parte das respetivas autoridades.

Nesta discriminação quanto às suas próprias missões de observação eleitoral, ao verificarem-se os dados constantes dos relatórios anuais e da página *web* do SEAE, denota-se também particularmente a ausência de referência a missões implementadas nos Estados terceiros da região mais alargada do continente europeu (com exceção da referência às missões de observação no Kosovo em 2017), o que se deve concretamente à cooperação aqui existente com a OSCE, em particular no contexto das missões implementadas pelo ODIHR. Considerando então a própria atuação da OSCE neste domínio, podem ainda considerar-se para efeitos da averiguação sobre a ação externa da União Europeia de apoio às comissões nacionais de eleições, as missões para as quais os seus Estados-Membros contribuíram no contexto dos trabalhos deste fórum multilateral, destacando-se aqui, por exemplo, as mais recentes missões destacadas para observar as eleições presidenciais na Geórgia (outubro de 2018), as eleições parlamentares na Moldávia (fevereiro de 2019), e ainda, as eleições presidenciais e as eleições parlamentares antecipadas na Ucrânia (respetivamente, em março e julho de 2019)⁹¹. A este respeito, a União tem cooperado também, e ainda de forma mais direta, com a OSCE no desenvolvimento dos respetivos métodos de observação eleitoral, assim como no acompanhamento da implementação de recomendações, existindo já projetos comuns estabelecidos entre as duas organizações⁹².

Desta circunstância de trabalho conjunto com a OSCE, destaca-se então aqui o que aparenta ser, por parte da União Europeia, uma opção que permite evitar a duplicação de esforços, ao mesmo tempo que se reforça a cooperação com uma organização regional cuja área geográfica de atuação é de extrema importância para a UE por incluir os Estados visados particularmente pela política europeia de alargamento e pela política europeia de vizinhança. A propósito desta referência, revela-se também

⁹⁰ Ver, European External Action Service [et. al.] – cit. 84, p. 122;

⁹¹ Consultar lista das missões de observação eleitoral implementadas pela OSCE, em <https://www.osce.org/odihr/elections>, consultada a 1 de agosto 2019, às 22h45;

⁹² Ver informação em, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 11; e ver também informação constante da brochura: European External Action Service [et. al.] – “*Beyond Election Day – Best Practices for Follow-Up to EU Election Observation Missions*”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, May 2017. ISBN: 978-92-79-67990-2. p. 34;

apropriado lembrar que, por esta via da cooperação internacional, a União cumpre de igual modo, nomeadamente, e no que diz respeito ao primeiro objetivo geral, a meta n.º 6) do Plano de Ação.

III. Para além do apoio circunstancial providenciado durante períodos eleitorais, do mesmo modo a União Europeia tem procurado também maior sustentabilidade para as suas ações, nomeadamente, por via definição de estratégias a longo prazo focadas particularmente no acompanhamento sobre a efetiva implementação das recomendações resultantes das respetivas missões de observação eleitoral que foram sendo destacadas. Conforme foi referido anteriormente, as recomendações emanadas destas missões incidem geralmente sobre questões legais, logísticas/administrativas e de (sub-)representatividade, associadas ao respetivo ato eleitoral, tendo sido feita advertência em casos concretos, por exemplo, quanto à necessidade de serem criados mecanismos sancionatórios sobre a utilização indevida de recursos públicos do Estado por parte dos partidos políticos durante o período eleitoral, e de, neste contexto, ser garantida a limitação das atividades do partido governante às estritamente necessárias para a gestão do Estado (Uganda, 2016)⁹³; quanto à necessidade de ser prestada melhor informação relativamente ao ato eleitoral e ao exercício do direito de voto, especialmente atendendo às necessidades da diáspora relativamente ao recenseamento ou à alteração do local de voto (Kosovo, 2017)⁹⁴; e ainda, quanto à necessidade de ver reduzida a idade mínima de elegibilidade para determinados cargos e de impor medidas de discriminação positiva com vista a garantir uma melhor representatividade, respetivamente, dos jovens e das mulheres em cargos de relevância política (Jordânia, 2016)⁹⁵. Após recomendação do Tribunal de Contas da União Europeia em 2017, e de acordo com a informação prestada pelo Conselho, encontra-se em desenvolvimento um repositório que permite centralizar todas as recomendações que foram sendo emitidas pelas diversas missões, para que deste modo seja possível localizar mais agilmente a informação e, consequentemente,

⁹³ Ver, European Union Election Observation Mission to Uganda – “*Final Report: Uganda Presidential, Parliamentary and Local Council Elections, 18 February 2016*”. European Union, April 2016. p. 5. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/23807/eu-election-observation-mission-uganda-2016_en, consultado a 2 de agosto 2019, às 16h25;

⁹⁴ Ver, European Union Election Observation Mission to Kosovo – “*Final Report: Kosovo Legislative Elections 2017*”. European Union, 2017. p. 37. Disponível em https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-kosovo-2017/31958/chief-observer-peterle-presented-final-report_en, consultado a 2 de agosto de 2019, às 16h25;

⁹⁵ Ver, European Union Election Observation Mission to the Hashemite Kingdom of Jordan – “*Parliamentary Election 20 September 2016, Final Report*”. European Union, November 2016. pp. 48-49. Disponível em https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-jordan-2016/16315/final-report-eu-election-observation-mission-jordan-2016-english_en, consultado a 2 de agosto de 2019, às 16h25;

melhor acompanhar a respetiva implementação⁹⁶. Um dos métodos adotados pela Comissão Europeia e pelo SEAE neste propósito de aferir quanto à aplicação das recomendações, tem sido o destacamento de missões de *follow-up*, contabilizando-se até ao momento, durante o período de vigência do Plano de Ação, um total de 15 missões concretizadas⁹⁷. Outro exemplo de iniciativa com vista à maior sustentabilidade, tem sido a própria formação de observadores eleitorais nacionais, providenciada em diversos Estados terceiros, a este respeito fazendo também a União particular alusão ao “*Guide for Citizen Observers on Electoral Reform*”⁹⁸, que integra a metodologia aplicada a estas formações, lançado em 2018, e desenvolvido no âmbito de um dos vários projetos financiados também pelo IEDDH neste domínio. Assim, de outro modo, a União Europeia tem também procurado cimentar estas recomendações prestando auxílio às comissões nacionais de eleições por via de financiamento alocado a projetos da sociedade civil, e dos quais é exemplo o projeto “*Supporting Democracy*”⁹⁹, do qual resultou, precisamente, a elaboração desta publicação que serve atualmente no contexto das formações facultadas pela UE¹⁰⁰.

Finalmente, ainda neste sentido de providenciar maior sustentabilidade às suas ações de apoio, mas desta feita visando a sua própria abordagem no que respeita à implementação de missões de observação eleitoral, reporta também a União no seu mais

⁹⁶ Ver, respetivamente, European Court of Auditors – “*Special Report 22/2017 Election Observation Missions – efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed*”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. p. 42.; e, Council of the European Union – “*Council Conclusions on Special Report No 22/2017 by the European Court of Auditors: “Election Observation Missions – Efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed”*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018. p. 3;

⁹⁷ Ver informação disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19690/election-follow-missions-archive_en, consultada a 31 de julho 2019, às 22h45, conjugada com a informação constante dos relatórios anuais de 2015 a 2018: Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Thematic Part*”. Brussels: Council of the European Union, 20 June 2016. p. 32.; Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2016 – Thematic and Geographical Parts*”. Luxembourg: Council of the European Union, 16 October 2017. p. 28.; Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018. p. 14.; Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 16. Relativamente ao ano de 2015, não foram aqui contabilizadas as missões de *follow-up* destacadas para o Paraguai e para o Camboja, por motivo de estas terem ocorrido antes da entrada em vigor do Plano de Ação, respetivamente, em abril e maio de 2015;

⁹⁸ RUTHRAUFF, Holly – “*Citizen Observers: Guide for Citizen Observers on Electoral Reform*”. For Supporting Democracy. European Union, 2018. ISBN: 978-92-79-80191-4;

⁹⁹ Ver informação sobre o projeto em <https://media4democracy.eu/supportingdemocracy-eu/>, consultado a 2 de agosto 2019, às 23h00;

¹⁰⁰ Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018. p. 15; e ver também, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 16;

recente relatório anual de 2018, quanto aos processos de consulta informal que têm vindo a ser estabelecidos, por um lado, a nível interno, por meio de iniciativas interinstitucionais, de que é exemplo a “*High Level Conference on the Future of International Election Observation*” (10-11 de outubro de 2018)¹⁰¹, organizada por iniciativa conjunta do SEAE e do Parlamento Europeu, e, por outro lado, por meio de parcerias internacionais, como foi o caso da conferência “*Sustaining Peace Through Elections*” (8 de outubro de 2018), organizada conjuntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁰².

IV. Deste modo, dá-se então aqui por concluída a análise pretendida sobre a ação externa da União Europeia de apoio às instituições públicas locais, prevista no contexto do primeiro objetivo geral do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019).

Recordando-se então o disposto do Plano de Ação no que se refere ao apoio às instituições públicas, em particular as disposições adstritas às metas n.º 1) e n.º 2), e sobrepondo essas mesmas disposições à análise que aqui se acaba de apresentar quanto à sua aplicação real, poderemos então legitimamente questionarmos-nos no que respeita apenas a estes dois tipos de instituições públicas, se, de facto, a ação externa efetivamente concretizada pela União Europeia durante estes últimos cinco anos, não constituirá por si uma antítese do seu próprio quadro doutrinário, uma vez que, como vimos, apesar de no contexto do Plano de Ação, e até do próprio quadro estratégico, os direitos humanos assumirem uma aparente primazia relativamente à democracia (recorde-se, os primeiros aí assumidos enquanto “*normas legais*”, e o segundo perçecionado enquanto “*aspiração*”), na realidade prática, verifica-se quanto às instituições públicas que a ação implementada em cumprimento do objetivo de universalização da democracia apresenta-se melhor definida, sustentada, e até mesmo publicitada, quando comparada com a ação desenvolvida em prossecução do objetivo de universalização dos direitos humanos. Pela informação reportada por parte da própria União Europeia quanto à sua ação externa neste domínio nos últimos cinco anos, pode afirmar-se que, de facto, no que respeita à atuação junto das instituições públicas locais, a primazia antevista para os direitos humanos não se verifica.

¹⁰¹ Ver informação em https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/51967/future-international-election-observation_en, consultada a 3 de agosto 2019, às 15h50;

¹⁰² Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. pp. 15-16;

Como vimos, enquanto que a ação da União Europeia junto das instituições nacionais de direitos humanos foi algo limitada na sua concretização, e até mesmo, de algum modo, pouco objetiva, tendo em conta a dissonância entre as iniciativas implementadas e as observações constantes dos relatórios do sub-Comité de Acreditação, por seu turno, e de modo distinto, a ação junto das comissões nacionais de eleições, embora muito focada no fenómeno eleitoral, foi de facto bastante esclarecida no seu propósito e positivamente flexível no seu método, atendendo tanto às necessidades circunstanciais da realização de atos eleitorais, como também, de igual modo, às necessidades de reformas legais e estruturais de médio e longo-prazo, destacando para tal diferentes tipos de missões, envolvendo e interagindo com diversos atores (as suas delegações, governos, sociedade civil, sociedade civil e demais organizações intergovernamentais), promovendo em si própria o diálogo interinstitucional, e, por fim, manifestando ainda preocupação quanto à visibilidade do seu apoio.

Ainda neste caso do apoio concedido particularmente às comissões nacionais de eleições, e concretamente no que se refere ao método e eficácia deste apoio, será contudo necessário apenas assegurar de forma mais determinada uma transição do protagonismo no que se refere à credibilidade e confiança para a implementação de eleições verdadeiramente democráticas, da própria União Europeia e da ação por si patrocinada, para a ação possível de ser realizada autonomamente pelas comissões nacionais de eleições visadas.

Resta-nos então averiguar seguidamente, naquele que corresponde ao último capítulo deste trabalho, dedicado à ação junto das instituições da sociedade civil, se realmente a ação quanto à universalização dos direitos humanos assume neste contexto o protagonismo esperado, e, de igual modo, averiguar sobre o método prosseguido pela ação externa da União na abordagem a estas instituições em particular.

5. CAPÍTULO IV: Vitalizar a Sociedade Civil

Prosseguindo na concretização dos objetivos inicialmente propostos para este trabalho, finaliza-se então este nosso estudo sobre a aplicação do primeiro objetivo geral do Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019), por referência ao apoio particularmente concedido à sociedade civil. Aqui, mantendo a mesma metodologia de investigação aplicada às anteriores análises, procurar-se-à de igual modo expôr e abordar criticamente exemplos das ações implementadas direta ou indiretamente pela União em benefício da universalização dos direitos humanos e da democracia, mas desta feita, naturalmente, por referência às metas do primeiro objetivo geral do Plano de Ação correspondentes a este tipo de instituições.

Por interpretação do disposto nas metas n.^{os} 7) a 10) do Plano de Ação, e como iremos ver de seguida, a União Europeia tem procurado atuar nesta dimensão por duas vias distintas. Por um lado, e à semelhança do que se sucede com as instituições públicas já abordadas, a União tem apoiado o trabalho concretamente desenvolvido por parte da sociedade civil em defesa dos direitos humanos e da democracia através, principalmente, da alocação de financiamento às suas respetivas atividades. Por outro lado, e de forma mais urgente, em face das crescentes ameaças e repressões sentidas pela sociedade civil em determinados Estados e contextos a nível mundial, a União tem também contribuído para a proteção dos próprios atores da sociedade civil, e do seu respetivo espaço de atuação, tanto por recurso à diplomacia bilateral e multilateral, como ainda por meio de financiamento de projetos destinados particularmente aos *defensores dos direitos humanos*.

Assim, pretendendo-se aqui abordar de forma conjugada a ação concretizada por estas duas vias, seguir-se-à então a ordem pela qual se apresentam aqui os diferentes propósitos, o que nos levará a abordar, em primeiro lugar, as diversas temáticas visadas particularmente pela União Europeia no contexto do Plano de Ação e relativamente às quais incidiu particularmente o financiamento de projetos da sociedade civil entre 2015 e 2019, dando sobre estes alguns exemplos concretos; e, em segundo lugar, a ação concretizada pela União, por recurso aos seus meios e por recurso à própria sociedade civil, com vista a garantir especificamente a proteção dos *defensores dos direitos humanos* e a promoção do respetivo espaço de atuação da sociedade civil.

5.1. A promoção e proteção do trabalho e dos atores da Sociedade Civil

Por interpretação das referidas metas do Plano de Ação, revelam-se então, conforme o já anunciado, dois propósitos principais no que respeita à ação de apoio a desenvolver pela União Europeia junto das instituições da sociedade civil de Estados terceiros, visando aqui a UE, por um lado, apoiar as atividades e o trabalho desenvolvido pelos atores da sociedade civil nas diversas matérias de direitos humanos e democracia (metas n.º 7) e n.º 8)), e, por outro lado, conferir proteção aos próprios atores da sociedade civil (metas n.º 9) e n.º 10)).

I. Como se depreende por aquilo que foi sendo exposto ao longo deste trabalho, o apoio concedido particularmente pela União Europeia às ações das instituições locais dos Estados terceiros em benefício dos direitos humanos e da democracia, e que se assume, em grande medida, como apoio financeiro alocado por via do IEDDH, é determinado em virtude de prioridades temáticas pré-estabelecidas no contexto da política externa da UE, e que, por sua vez, foram sendo melhor definidas, em coordenação interinstitucional e com os Estados-Membros, e ainda em coordenação com a própria sociedade civil¹⁰³.

Assim, relativamente ao Plano de Ação (2015-2019), comecemos então por averiguar quanto às prioridades temáticas aqui definidas pela UE, e com base nas quais tem orientado particularmente a sua ação externa de apoio ao trabalho da sociedade civil durante os últimos cinco anos.

Como fomos constatando, nomeadamente aquando da referência a projetos orientados para as instituições nacionais de direitos humanos e para as comissões nacionais de eleições, a União tem visado, através da sua ação de financiamento, um conjunto variado de temáticas no âmbito dos direitos humanos e da democracia, e que se prendem, por exemplo, com os direitos dos *IDPs*, com a prevenção da tortura, com a organização e observação de eleições, etc. Permanecendo ainda focados nas disposições do primeiro objetivo geral, para além daqueles temas já referidos no contexto da nossa abordagem às instituições públicas, subsiste ainda um tema que merece aqui particular destaque.

Assim, através da sociedade civil, a União Europeia tem também procurado contribuir especificamente para a **promoção e proteção dos direitos das mulheres**

¹⁰³ Ver Artigo 3.º, n.º 2, n.º 3 e n.º 4 em “*Regulation (EU) No 235/2014 of the European Parliament and of the Council, of 11 March 2014, establishing a financial instrument for democracy and human rights worldwide*”. Official Journal of the European Union L 77, 15.3.2014, p. 90;

(meta n.º 8). Aqui, por leitura da informação reportada nos últimos anos, duas áreas parecem assumir-se como prioritárias para o apoio financeiro concedido pela União, designadamente, a proteção dos direitos das mulheres em contexto de conflito armado, e a promoção dos direitos das mulheres à participação política e representatividade democrática. A este respeito, tomem-se assim como exemplos, entre muitos outros, o financiamento alocado à *Panzi Foundation*, fundação instituída pelo prémio nobel da paz em 2018, Dr. Denis Mukwege, e que se destina a prestar tratamento clínico e auxílio à reabilitação social de mulheres vítimas de violência sexual em zonas remotas da República Democrática do Congo¹⁰⁴; ou ainda, o financiamento ao projeto “*Level Up: Political Finance with Integrity*” (2018-2019), coordenado pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*, e implementado localmente em cooperação com organizações da sociedade civil da Moldávia, Mongólia e do Paraguai¹⁰⁵, com o objetivo de promover nestes Estados, a maior representatividade política de mulheres e de jovens, por via da criação de condições justas/equalitárias de acesso a financiamento político¹⁰⁶.

De resto, no sentido da implementação das restantes temáticas visadas no contexto mais geral do Plano de Ação, a União tem prestado igualmente apoio às organizações da sociedade civil que trabalham particularmente nas questões relativas aos direitos dos migrantes e refugiados, à liberdade de expressão, à abolição da pena de morte, aos direitos dos povos indígenas, entre muitas outras. Das iniciativas da sociedade civil financiadas pela União Europeia, sublinham-se ainda, por exemplo, o projeto “*ROMIA – Rights of Migrants in Action*”, implementado entre 2014 e 2017, pela Federação Internacional da Cruz Vermelha¹⁰⁷, em apoio às organizações locais da sociedade civil em quinze Estados¹⁰⁸, que se dedicam a trabalhar sobre os direitos dos migrantes, em particular daqueles vítimas de tráfico humano, em questões tão variadas, como por exemplo, a prestação de cuidados de saúde e de proteção jurídica, a

¹⁰⁴ Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 45. Ver ainda informação disponível em https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6536_en.htm, e em, <https://fondationpanzirdc.org/projet-devco/>, consultada a 22 de agosto 2019, às 13h40;

¹⁰⁵ *The Centre for Continued Electoral Training* (Moldávia), *Open Society Forum in Mongolia*, e *Semillas para la Democracia* (Paraguai);

¹⁰⁶ Ver informação disponível em <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/level-political-finance-integrity>, consultada a 22 de agosto 2019, às 16h30;

¹⁰⁷ *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*;

¹⁰⁸ Designadamente, Benim, Equador, Etiópia, Guatemala, Honduras, Indonésia, Jordânia, Cazaquistão, Líbano, Marrocos, Nepal, Federação Russa, Tajiquistão, Tailândia e Zimbabué;

disseminação de informação sobre direitos humanos e sobre a tributação fiscal de remessas, etc¹⁰⁹.

Em resultado desta disponibilidade de financiamento, a União figura atualmente, a nível mundial, entre os principais doadores para o trabalho realizado pela sociedade civil, fazendo desta uma parceria prioritária no contexto do objetivo de universalização dos direitos humanos e da democracia.¹¹⁰

II. Vistas assim de forma breve as principais orientações e exemplos concretos do apoio às atividades da sociedade civil nos domínios dos direitos humanos e da democracia, importa agora passar à análise sobre a segunda via de atuação da UE no que respeita a esta particular dimensão, e que, como já foi referido, corresponde então à proteção dos próprios atores da sociedade civil e do seu respetivo espaço de atuação. Apesar de ser aqui abordada em segundo lugar, esta tem sido, porventura, durante os últimos cinco anos, a principal prioridade da política externa da União Europeia no que respeita à promoção da sociedade civil, assumindo-se então aqui, a par das suas atividades, também os próprios atores como destinatários do apoio concedido pela União. Esta prioridade, surge então consubstanciada, como vimos, nas metas n.º 9) e n.º 10) do Plano de Ação.

Conforme o já referido, e à semelhança do que se verifica com os demais tipos de instituições já aqui abordadas, a União tem atuado em suporte das instituições da sociedade civil recorrendo por inteiro ao espectro das suas capacidades, procurando assim atingir os seus objetivos tanto pela via diplomática, como pela via da aplicação dos instrumentos financeiros adequados. Neste propósito específico, e por interpretação da informação constante da avaliação intermédia de 2017 e dos demais relatórios anuais, percebe-se, na verdade, um equilíbrio no que diz respeito à metodologia aplicada e à recorrência às diferentes capacidades, e que se pretenderá expor aqui seguidamente.

Assim, de forma bastante ativa a UE tem procurado resultados por meio da diplomacia exercida multilateralmente e bilateralmente.

¹⁰⁹ Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018. p. 20. Ver ainda informação disponível em <https://media.ifrc.org/ifrc/rights-migrants-action/>, e em <https://redcross.eu/projects/improving-migrants-access-to-rights-and-services-through-coordinated-civil-society-action>, consultada a 22 de agosto 2019, às 14h00;

¹¹⁰ Ver, European Commission – “*Commission Staff Working Document, Report on EU engagement with Civil Society in External Relations*”. SWD (2017) 136/2 final. Brussels: European Commission, 28.4.2017. p. 11;

No contexto multilateral, destaca-se desde logo por entre os diversos sucessos reportados pela União, designadamente, a importante consagração normativa internacional ocorrida no âmbito da Organização das Nações Unidas, quanto, por um lado, à definição do conceito de *defensores dos direitos humanos*, por via da Resolução A/RES/70/161, de 17 de dezembro de 2015, da Assembleia Geral, complementada pela Resolução A/HRC/RES/31/32, de 24 de março de 2016, do Conselho de Direitos Humanos¹¹¹, e, por outro lado, quanto à importância e necessidade de preservação do espaço da sociedade civil, declaradas por diversas vezes nos últimos anos por via de resoluções aprovadas também no CDH, tendo sido a mais recente a Resolução A/HRC/RES/38/12, de 6 de julho de 2018, referente ao envolvimento da sociedade civil com as organizações internacionais¹¹². Observando os respetivos textos legais, denotam-se aqui de entre os elementos mais relevantes destas consagrações, designadamente, a utilização jurídica do termo “*human rights defenders*” (defensores dos direitos humanos) associado ao exercício do direito adstrito a qualquer indivíduo para atuar, individualmente ou em associação, pela aplicação efetiva dos direitos humanos¹¹³; o reconhecimento de que o respeito por esse mesmo direito é condição fundamental para a sustentabilidade democrática, e que o seu pleno exercício exige a salvaguarda particular dos direitos à liberdade de expressão, de opinião e de associação¹¹⁴; a incumbência dirigida aos Estados para a criação, a nível nacional, de condições de segurança para as atividades de advocacia dos direitos humanos, garantindo, por exemplo, a não criminalização dessas mesmas atividades, e garantindo processos equitativos e transparentes de acesso e aplicação de justiça¹¹⁵; o incentivo deixado às organizações intergovernamentais regionais para o desenvolvimento de medidas destinadas à proteção dos defensores de direitos humanos e à averiguação sobre abusos cometidos contra estes¹¹⁶; e, por fim, o reconhecimento quanto à importância da sociedade civil, tanto para o cumprimento por parte dos próprios Estados das suas

¹¹¹ Ver, European Commission – “*Joint Staff Working Document EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019): Mid-Term Review*”. SWD (2017) 254 final. Brussels: European Commission, 27.6.2017. p. 8;

¹¹² Ver, Council of the European Union - “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 19;

¹¹³ Ver, United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, Human Rights Defenders in the context of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*”. A/RES/70/161. 17 December 2015. p. 3;

¹¹⁴ *Idem*;

¹¹⁵ *Idem*, p. 4;

¹¹⁶ *Idem*, p. 6;

obrigações perante a normatividade internacional de direitos humanos, como também para o trabalho realizado pelas organizações intergovernamentais¹¹⁷. Todos estes documentos constroem assim sobre a redação da Resolução A/RES/53/144, de 8 de dezembro de 1998, da Assembleia Geral, e que, por sua vez, como já foi mencionado anteriormente neste trabalho, surge juridicamente associada ao IEDDH¹¹⁸. A este nível multilateral, a União Europeia tem também colaborado diretamente com os trabalhos do relator especial das Nações Unidas especificamente dedicado aos defensores dos direitos humanos (“*Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*”)¹¹⁹; e promovido a interação e o diálogo nesta matéria entre os atores da sociedade civil e os próprios órgãos das Nações Unidas por via da implementação de iniciativas próprias, e das quais é exemplo o “*EU-NGO Forum on Human Rights*” de 2015, especificamente dedicado ao debate sobre a promoção e proteção do espaço da sociedade civil¹²⁰. No que respeita aos restantes fóruns multilaterais, particularmente ao Conselho da Europa e à OSCE, destaca-se, do mesmo modo, a advocacia aí exercida diretamente pelas respetivas representações permanentes da UE, assim como a cooperação entre os trabalhos concretamente exercidos pelas organizações nestes domínios, e que tem vindo a ser igualmente reforçada. No caso do Conselho da Europa, o apoio aos defensores dos direitos humanos surge especificamente enumerado pelo Conselho da União Europeia como sendo uma das prioridades temáticas para a cooperação entre as duas organizações em 2018 e 2019¹²¹. Relativamente à OSCE, veremos mais adiante neste capítulo os casos que têm sido aqui particularmente suscitados pela União Europeia.

¹¹⁷ Ver, United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE HUMAN RIGHTS COUNCIL, Civil Society Space: engagement with international and regional organizations*”. A/HRC/RES/38/12. 6 July 2018. pp. 3-4;

¹¹⁸ Ver, United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*”. A/RES/53/144. 8 December 1998. Ver também, “*Regulation EU n.º 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014*”. Official Journal of the European Union L77, 15.3.2014, p. 86;

¹¹⁹ Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019. p. 19. Ver também página web do relator especial em <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>, consultada a 9 de agosto de 2019, às 16h30;

¹²⁰ Ver, Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Thematic Part*”. Brussels: Council of the European Union, 20 June 2016. p. 24. Ver ainda mais informação em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4584/press-release-protecting-promoting-civil-society-space-17th-eu-ngo-human-rights-forum-2015_en, consultada a 9 de agosto 2019, às 17h00;

¹²¹ Ver, Council of the European Union – “*EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2018-2019*”. Brussels: Council of the European Union, 22 January 2018. p. 5;

Do mesmo modo, e considerando a atuação bilateral, a União tem especificamente instruído as suas delegações para um acompanhamento mais próximo sobre os casos de abusos ocorridos em determinados Estados, fazendo aplicar a este nível os “*EU Guidelines on Human Rights Defenders*”¹²², que, entre outras indicações, orientam as suas delegações especificamente para a monitorização de casos, por meio de visitas regulares prestadas pelo seus representantes aos locais de detenção, ou ainda, através do acompanhamento presencial de eventuais julgamentos¹²³.

Também por via da própria sociedade civil a UE tem procurado agir nesta matéria, providenciando apoio a projetos especificamente orientados para a proteção dos defensores dos direitos humanos. O exemplo mais evidente, e sobejamente reportado, tem sido o projeto “*ProtectDefenders.eu*”, implementado desde outubro de 2015, ao abrigo do IEDDH, e que concretiza precisamente o mecanismo de proteção já previsto no Regulamento (UE) 235/2014 que instituiu o Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos¹²⁴. Este projeto, como foi referido, consiste então num mecanismo de proteção orientado especificamente para os defensores dos direitos humanos, que se encontram, por motivo do trabalho que exercem, em situação de risco e em necessidade de auxílio urgente. Este mecanismo, é ele próprio gerido e implementado pela sociedade civil, tendo uma abrangência global, e três principais frentes de atuação – financiamento urgente, realocação e capacitação¹²⁵.

Associado a este projeto, surge então um fundo de emergência especificamente criado para auxiliar aqueles atores que se encontram em situação de maior risco, e que permite alocar rapidamente verbas financeiras destinadas a suportar custos variados, relacionados com qualquer situação de emergência reportada¹²⁶. A criação deste fundo, surgia de resto prevista desde logo no próprio texto constitutivo do IEDDH, que na sua parte preambular refere-se precisamente à necessidade de a União dispor de mecanismos de financiamento que lhe permitam responder em determinados contextos,

¹²² Ver em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3958/eu-guidelines-human-rights-defenders_en, consultada a 9 de agosto 2019, às 22h30;

¹²³ Ver informação, por exemplo, em Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Thematic Part*”. Brussels: Council of the European Union, 20 June 2016. p. 26;

¹²⁴ Ver Artigo 2.º, b), iii), em “*Regulation EU No. 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014, establishing a financial instrument for democracy and human rights worldwide*”. Official Journal of the European Union L77, 15.3.2014, p. 89;

¹²⁵ Ver informação sobre o projeto disponível em <https://protectdefenders.eu/en/about.html>, consultada a 11 de agosto 2019, às 18h10;

¹²⁶ Ver informação disponível em <https://protectdefenders.eu/en/supporting-defenders.html>, consultada a 11 de agosto 2019, às 18h30;

de forma flexível e atempada, às necessidades de proteção urgentes dos defensores dos direitos humanos.

Ao mesmo tempo, o projeto ocupa-se também das necessidades de realocação, cabendo-lhe concretamente a gestão da “*EU Human Rights Defenders Relocation Platform*”, especificamente instituída com vista a garantir o melhor contato e coordenação entre as organizações da sociedade civil e outras, que a nível mundial se dedicam particularmente a apoiar os defensores dos direitos humanos. Para tal, e apesar de inserida no âmbito do projeto “*ProtectDefenders.eu*”, a plataforma dispõem de página *web* própria.¹²⁷

O exercício das capacidades aqui descritas tem então permitido à UE adquirir ampla visibilidade e credibilidade internacional no que respeita à proteção da sociedade civil e do seu trabalho de advocacia dos direitos humanos, o que se reflete nos inúmeros pedidos de auxílio que têm sido atendidos nos últimos anos por via do referido mecanismo de proteção, assim como no lote cada vez mais diverso de casos nos quais se tem envolvido de forma mais direta por via das suas representações diplomáticas permanentes. Recuperando então por breves instantes a análise quanto ao exercício da sua capacidade diplomática na proteção dos defensores dos direitos humanos, e observando particularmente as intervenções da sua representação permanente junto da OSCE apenas no que se refere ao segundo semestre de 2018, a União suscitou perante a organização, pelo menos nove casos de abusos cometidos contra atores da sociedade civil, incluindo os casos particulares de Anastasia Shevchenko (*Open Russia*), Oyub Titiev (*Memorial Human Rights Centre*, Chechénia), Oleg Kozlovsky (Amnistia Internacional), entre outros, visando aqui particularmente casos afetos à Federação Russa e à Turquia¹²⁸.

III. Por fim, observadas assim as linhas gerais da ação externa da União no que respeita ao apoio à sociedade civil previsto no primeiro objetivo geral do Plano de Ação, é então possível concluir, por interpretação da informação reportada nos últimos cinco anos, quanto a uma maior dedicação por parte da União Europeia à causa particular da proteção dos defensores dos direitos humanos. A este respeito, como vimos, a União tem diversificado a sua abordagem por recurso às diferentes capacidades, atuando assim simultaneamente aos níveis da diplomacia multilateral e

¹²⁷ Ver em <https://www.hrdrelocation.eu/>, consultada a 8 de agosto 2019, às 11h00;

¹²⁸ Casos contabilizados diretamente pelo próprio autor da investigação, durante o estágio realizado na Representação Permanente de Portugal junto da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa;

bilateral, e ainda ao nível da própria sociedade civil, promovendo a adoção de normatividade internacional neste domínio, e contribuindo, em igual medida, para a própria ação de proteção através de mecanismos internacionais especialmente instituídos.

Por contraposição a esta via de atuação, e no que respeita ao financiamento concedido às atividades da sociedade civil, a atuação da União surge menos criteriosa e, de certo modo, algo perdida e desresponsabilizada nos seus efeitos. Aqui, observa-se principalmente a falta de objetividade quanto às temáticas a priorizar nos respetivos âmbitos dos direitos humanos e da democracia, e que se traduz, a jusante, numa infinidade de temáticas visadas, o que impossibilita o devido acompanhamento e estimula o desinteresse crónico por parte da UE sobre o impacto das diversas ações financiadas. Tal se denota essencialmente pela difícil acessibilidade à informação relativa à generalidade dos projetos. Embora se reconheça aqui o mérito quanto ao estabelecimento de um repositório *online*¹²⁹, o mesmo carece de maior visibilidade/facilidade de acesso, assim como de atualização da informação aí disponibilizada.

Finalmente, através da análise dos relatórios da União quanto às temáticas financiadas, também aqui se denota uma clara primazia das temáticas de direitos humanos sobre aquelas da democracia.

¹²⁹ Ver em https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/civil-society_en, consultado a 22 de agosto 2019, às 13h40;

6. Conclusão

Pelo que se acaba de expôr, é então possível concluir relativamente à ação externa da União Europeia na universalização dos direitos humanos e da democracia, quanto à existência de uma metodologia versátil e flexível, que implica, na prossecução deste objetivo, diversas instituições da União e diversos instrumentos jurídicos, e que abrange, igualmente, diversas organizações internacionais, instituições locais e temáticas particulares de aplicação. Embora se aprecie em dados momentos este caráter flexível e versátil na abordagem da União, defende-se aqui que deve haver maior objetividade, particularmente, no que respeita à definição das prioridades específicas a abordar nos âmbitos dos direitos humanos e da democracia, que permita, consequentemente, o melhor acompanhamento e mais medidas de sustentabilidade sobre a ação realizada. Assim, apesar de ter sido reconhecido o esforço de maior pragmatismo e objetividade assumido no Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019) por comparação com o seu antecessor, por fim, não se deixou contudo de denotar, ainda assim, uma excessiva abrangência do seu âmbito de aplicação, assim como a verificação de aspetos dissonantes entre a doutrina e prática da União neste domínio, e que são de resto perceptíveis pelas conclusões que se expõem aqui seguidamente.

De um modo geral, destacam-se duas evidências comuns ao postulado doutrinário (PARTE I), e à própria ação (PARTE II) da União neste domínio, sendo que, como vimos, tanto na ideia como na prática, a iniciativa da União Europeia na promoção e proteção dos direitos humanos e da democracia, durante os últimos cinco anos, surge mais focada, por um lado, em termos geográficos, nos designados *Estados prioritários*, (i.e. nos Estados abrangidos pela política de alargamento e pela política europeia de vizinhança), gozando, relativamente a estes, de maior proximidade e da capacidade de atuação por via de vários mecanismos regionais; e, por outro lado, em termos substanciais, nas matérias diretamente associadas a cenários de conflito e de pós-conflito, e a processos de transição de regime.

Na primeira parte do trabalho, por abordagem ao quadro legal e institucional, foi possível constatar uma clara definição no que corresponde ao *ciclo da ideia política* da União Europeia neste domínio, tendo sido devidamente identificados e abordados, designadamente, o Artigo 21.º do Tratado da União Europeia (*ideia*), o Quadro Estratégico da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (*doutrina*) e,

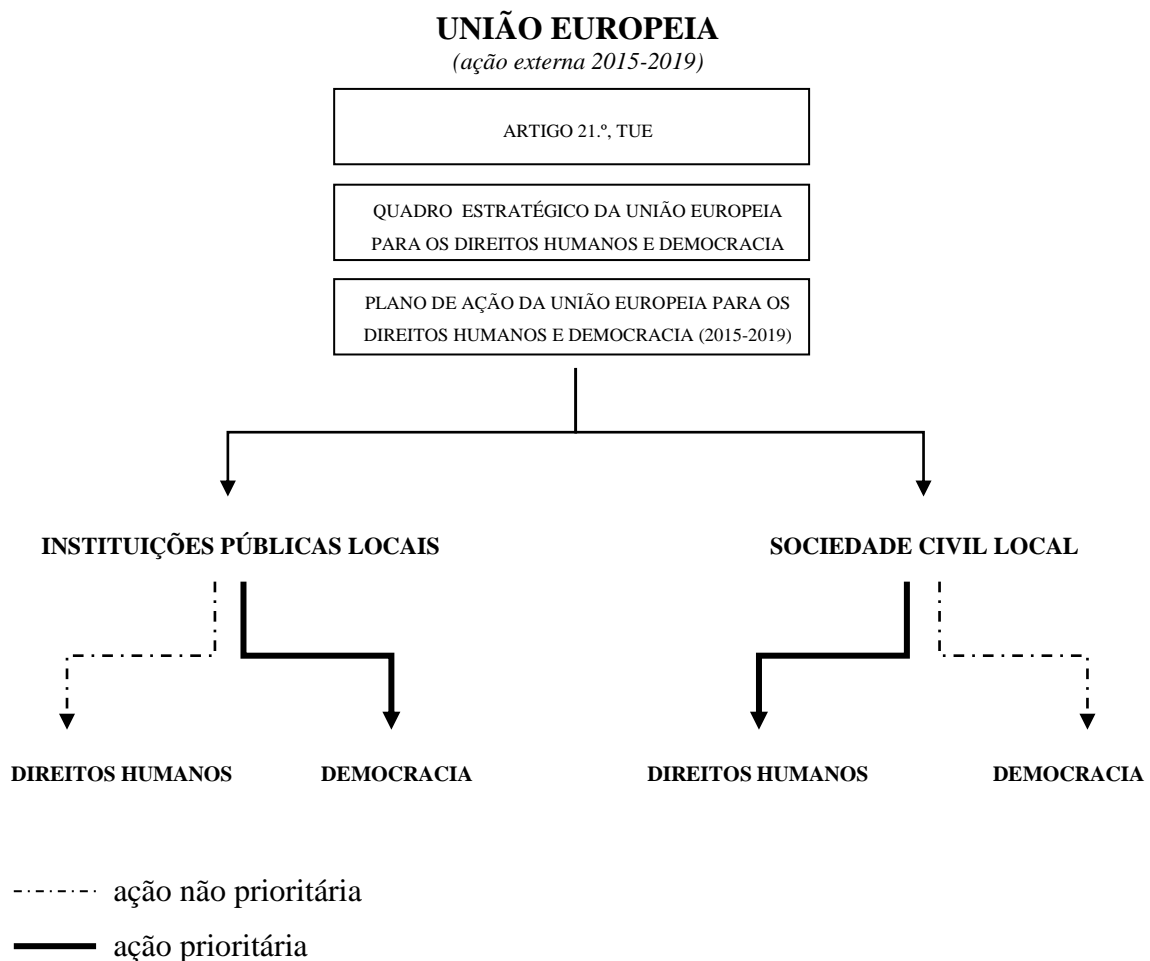
finalmente, a redação do próprio Plano de Ação da União Europeia para os Direitos Humanos e Democracia (2015-2019) (*ideologia*). Da abordagem a esta normatividade, foi possível denotar, desde logo, a aparente hierarquização estabelecida pela própria União no que respeita aos dois valores, direitos humanos e democracia, atribuindo sobre o primeiro uma aparente primazia, ao qual referindo-se como «*normas legais universais*», por contraposição com o segundo a que se refere como «*aspiração*». Ao mesmo tempo, na abordagem ao Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (2014-2020), criticou-se o excesso de temáticas refletidas nesta normatividade, e que inibe, possivelmente, uma maior objetividade e eficiência na alocação de recursos por parte da União, afetando também, consequentemente, a obtenção de resultados.

Na segunda parte, por referência à ação concretamente realizada em prossecução do primeiro objetivo geral do plano de ação, e à qual corresponde a análise central desta investigação, foi então possível discernir variações no que respeita às prioridades atendidas, em função do tipo de instituição, e até, em alguns casos, alguma dissonância entre as metas predefinidas e a ação efetivamente implementada.

Assim, relativamente às instituições de caráter público, como ficou demonstrado, existe uma clara assimetria no rigor entre a ação orientada para as instituições nacionais de direitos humanos e aquela dirigida às comissões nacionais de eleições. Enquanto que, por um lado, relativamente às instituições nacionais de direitos humanos, como vimos, a ação da União se denotou relativamente desacompanhada nos seus impactos, não sendo, portanto, esclarecedora quanto ao seu contributo concreto para a melhoria das referidas creditações, e até mesmo, de alguma forma, desenquadrada, dadas as recomendações emitidas pelo sub-Comité de Acreditação relativamente aos aspetos a melhorar por parte de determinadas instituições, por outro lado, a ação junto das comissões nacionais de eleições, por referência às missões eleitorais e respetivas medidas de sustentabilidade, apresentou-se muito melhor esclarecida e sustentada, com diversos tipos de missões a serem destacadas para diferentes propósitos, com importante cooperação multilateral instituída e com ampla visibilidade atribuída. Em virtude do que aqui foi constatado e exposto relativamente à ação de apoio junto das instituições de caráter público, verifica-se, a este respeito, relativamente à metodologia implementada pela União Europeia nos últimos cinco anos, uma **primazia atribuída sobre o âmbito da democracia**.

Por outro lado, relativamente às instituições da sociedade civil, a ação da União surgiu de outro modo polarizada entre o apoio alocado às atividades da sociedade civil nos âmbitos dos direitos humanos e da democracia, e o apoio concedido particularmente à proteção dos próprios atores da sociedade civil e do seu espaço de atuação. Aqui, tanto por uma via como por outra, e de forma inversa ao que se verificou relativamente às instituições de caráter público, denotou-se um particular enfoque atribuído às matérias de direitos humanos, o que é perceptível, por um lado, pela abordagem ao rol de temáticas às quais foi prestado apoio financeiro por via do IEDDH, e, por outro lado, pela particular consagração de uma meta no plano de ação dedicada exclusivamente à proteção dos defensores dos direitos humanos. Pelas razões postas em evidência, se considera então, naturalmente, quanto à metodologia implementada pela União Europeia no apoio às instituições da sociedade civil durante os últimos cinco anos, que existe de facto **prioridade sobre o âmbito dos direitos humanos**.

Assim, considerando o que aqui se acaba de expôr, é então possível, em parte, traduzir esquematicamente os resultados aqui anunciados, do seguinte modo:



De resto, atendendo às expetativas deixadas na introdução quanto aos esclarecimentos a obter através deste trabalho sobre a metodologia adotada pela União Europeia, nos últimos cinco anos, para a universalização dos direitos humanos e da democracia, é então possível argumentar, **(i)** sobre o relativo equilíbrio no que respeita à predisposição da União Europeia para atuar em apoio às instituições administrativas públicas e às instituições da sociedade civil. Por outras palavras, igual predisposição para a promoção de valores via abordagens *top-down* e *bottom-up*; **(ii)** sobre a distinta atenção/primazia atribuída às questões de direitos humanos e às questões de democracia, sendo que a este respeito, a prioridade definida pela União Europeia varia, como vimos, consoante o tipo de instituição; e, por fim, **(iii)** sobre a verificação de uma estratégia demasiado abrangente em diversos aspetos para que, de um modo geral, se possa desde já assumir quanto à promoção sustentada de valores por parte da ação externa da União Europeia, e assim garantir num futuro próximo a aplicação de uma estratégia continuada. Em determinadas matérias individualmente consideradas, é já possível de facto considerar-se sustentada a ação aplicada, por força da melhor visibilidade e das necessárias medidas de acompanhamento/sustentabilidade já implementadas, e aí sim, poderá haver espaço à opção por continuar com os esforços já iniciados e orientados. Surgem como exemplos deste caso, o apoio prestado às comissões nacionais de eleições e aos defensores dos direitos humanos. De resto, na generalidade, a ação carece a montante de maior objetividade, nomeadamente, de uma melhor circunscrição das prioridades temáticas específicas a abordar nos âmbitos respetivos dos direitos humanos e da democracia, e de igual modo, de medidas que garantam mais visibilidade e acompanhamento, em particular, da ação concretizada por via do financiamento de projetos.

Por força da cessação dos prazos de vigência do atual Plano de Ação da União para os Direitos Humanos e Democracia e do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos, em 2019 e 2020 respetivamente, os próximos meses afiguram-se assim como decisivos para a interpretação de resultados e redifinição da abordagem adotar para os próximos anos quanto a esta particular dimensão da política externa da União Europeia.

7. Fontes bibliográficas

FONTES PRIMÁRIAS

Council of the European Union – “*EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019*”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. ISBN: 978-92-824-5446-6;

European Commission – “*Joint Staff Working Document EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019): Mid-Term Review*”. SWD (2017) 254 final. Brussels: European Commission, 27.6.2017.

European Parliament; Council of the European Union – “*Regulation EU No. 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014, establishing a financial instrument for democracy and human rights worldwide*”. Official Journal of the European Union L77, 15.3.2014.

União Europeia – “*Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”. Jornal Oficial da União Europeia C202, 7.6.2016. pp. 1-388.

OUTROS DOCUMENTOS JURÍDICOS E DE TRABALHO

Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions; Association for the Prevention of Torture – “*The Torture Prevention Ambassadors’ Good Practice Report*”. Sydney: Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions; Geneva: Association for the Prevention of Torture, May 2016. ISBN: 978-0-9942513-5-0.

Association for the Prevention of Torture; Network of African National Human Rights Institutions - “*Preventing torture in Africa: Lessons and experiences from National Human Rights Institutions*”. Geneva: Association for the Prevention of Torture – APT; Nairobi: Network of African National Human Rights Institutions, [2016?]. ISBN: 978-2-940337-92-7.

Council of the European Union – “*Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019*”. Brussels: Council of the European Union, 20 July 2015.

Council of the European Union – “*Council Conclusions on Human Rights and Democracy*”. Brussels: Council of the European Union, 25 June 2012.

Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2015 – Thematic Part*”. Brussels: Council of the European Union, 20 June 2016.

Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2016 – Thematic and Geographical Parts*”. Luxembourg: Council of the European Union, 16 October 2017.

Council of the European Union – “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018.

Council of the European Union - “*EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018*”. Brussels: Council of the European Union, 13 May 2019.

Council of the European Union – “*EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2018-2019*”. Brussels: Council of the European Union, 22 January 2018.

Council of the European Union – “*Council Conclusions on Special Report No 22/2017 by the European Court of Auditors: “Election Observation Missions – Efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed”*”. Brussels: Council of the European Union, 28 May 2018.

European Commission – “*Commission Staff Working Document, Report on EU engagement with Civil Society in External Relations*”. SWD (2017) 136/2 final. Brussels: European Commission, 28.4.2017.

European Commission – “*Joint Staff Working Document, EU Conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation, 2017*”. SWD (2017) 282 final. Brussels: European Commission, 27.7.2017.

European Court of Auditors – “*Special Report 22/2017 Election Observation Missions – efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed*”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.

European External Action Service; European Commission Service for Foreign Policy Instruments – “*Handbook for European Union Election Observation*”. 3rd edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. ISBN: 978-92-79-56854-1.

European External Action Service; European Commission – “*Beyond Election Day – Best Practices for Follow-Up to EU Election Observation Missions*”. Luxembourg: Publications Office of the European Union, May 2017. ISBN: 978-92-79-67990-2.

European Network of National Human Rights Institutions - “*ENNHRI Annual Report 2017*”. Brussels: ENNHRI, 2017. ISSN: 2466-8524.

European Network of National Human Rights Institutions - “*ENNHRI Strategic Plan 2018-2021*”. Brussels: ENNHRI, [2018?]. ISSN: 2466-8532.

European Network of National Human Rights Institutions - “*ENNHRI Annual Report 2018*”. Brussels: ENNHRI, March 2019. ISSN: 2466-8524.

[European Parliament] – “*EU guidelines on human rights dialogues with third countries - Update*”. [S.l.: s.n.].

[European Parliament] – “*Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders*”. [S.l.: s.n.].

European Parliament – “*Democracy Support and Election Coordination Group and Implementing Provisions Governing Election Observation Delegations*”. Decision of the Conference of Presidents. 13 September 2012.

European Parliament – “*Implementing Provisions on Democracy Support and Election Observation Activities*”. Decision of the Conference of Presidents. 7 February 2019.

European Parliament – “*Rules of Procedure*”. 8th parliamentary term. March 2019.

European Union Election Observation Mission to Kosovo – “*Final Report: Kosovo Legislative Elections 2017*”. European Union, 2017.

European Union Election Observation Mission to the Hashemite Kingdom of Jordan – “*Parliamentary Election 20 September 2016, Final Report*”. European Union, November 2016.

European Union Election Observation Mission to Uganda – “*Final Report: Uganda Presidential, Parliamentary and Local Council Elections, 18 February 2016*”. European Union, April 2016.

Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, May 2016.

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, November 2017.

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, May 2018.

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, October 2018.

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) – “*Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*”. Geneva: GANHRI, March 2019.

Global Alliance of National Human Rights Institutions - “*RULES OF PROCEDURE FOR THE GANHRI SUB-COMMITTEE ON ACCREDITATION [amended version adopted on 4 March 2019]*”. Geneva: GANHRI, 4 March 2019.

Global Alliance of National Human Rights Institutions – “*GLOBAL ALLIANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS: STATUTE [version adopted at the General Assembly on 5 March 2019]*”. Geneva: GANHRI, 5 March 2019.

Global Alliance of National Human Rights Institutions - “*CHART OF THE STATUS OF NATIONAL INSTITUTIONS*”. Geneva: GANHRI, 9 May 2019.

[The Danish Institute for Human Rights] – “*NHRI•EU – Capacity Building of National Human Rights Institutions*”. Information folder. [S.l.: s.n.].

United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*”. A/RES/48/134. 20 December 1993.

United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*”. A/RES/53/144. 8 December 1998.

United Nations – “*Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*”. New York: United Nations, 27 October 2005.

United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, Human Rights Defenders in the context of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*”. A/RES/70/161. 17 December 2015.

United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE HUMAN RIGHTS COUNCIL, National institutions for the promotion and protection of human rights*”. A/HRC/RES/33/15. 29 September 2016.

United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, Moratorium on the use of the death penalty*”. A/RES/71/187. 19 December 2016.

United Nations – “*RESOLUTION ADOPTED BY THE HUMAN RIGHTS COUNCIL, Civil Society Space: engagement with international and regional organizations*”. A/HRC/RES/38/12. 6 July 2018.

MANUAIS E OUTRAS PUBLICAÇÕES¹³⁰

BENEDEK, Wolfgang; BENOÎT-ROHMER, Florence; KETTEMANN, Matthias C.; KLAUSHOFER, Reinhard; NOWAK, Manfred (Ed.) - “*YEARBOOK 16 - European Yearbook on Human Rights*”. Vienna: NWV Verlag GmbH, 2016. ISBN: 978-3-7083-1109-8.

BENEDEK, Wolfgang; NIEDERDORFER, Pia – “*EU Human and Fundamental Rights Action in 2015*”. In BENEDEK, Wolfgang; BENOÎT-ROHMER, Florence; KETTEMANN, Matthias C.; KLAUSHOFER, Reinhard; NOWAK, Manfred (Ed.) - “*YEARBOOK 16 - European Yearbook on Human Rights*”. Vienna: NWV Verlag GmbH, 2016. ISBN 978-3-7083-1109-8. pp. 59-64.

DE BECO, Gauthier; MURRAY, Rachel - “*A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*”. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. ISBN: 978-1-107-03573-7.

DE SOUSA LARA, António - “*Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*”. 6.^a Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2011. ISBN: 978-989-646-061-7.

HEYWOOD, Andrew – “*Global Politics*”. New York. Palgrave Macmillan; London: Palgrave Macmillan, 2011. ISBN: 978-1-4039-8982-6.

KJØRUM, Morten – “*FOREWORD*”. In DE BECO, Gauthier; MURRAY, Rachel – “*A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*”. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. ISBN: 978-1-107-03573-7. p. vii.

KÖRTVÉLYESI, Zsolt - “*Inconsistency and criticism: Mapping inconsistency arguments regarding human rights promotion in EU external relations*”. In BENEDEK, Wolfgang; BENOÎT-ROHMER, Florence; KETTEMANN, Matthias C.; KLAUSHOFER, Reinhard; NOWAK, Manfred (Ed.) - “*YEARBOOK 16 - European Yearbook on Human Rights*”. Vienna: NWV Verlag GmbH, 2016. ISBN 978-3-7083-1109-8. pp. 224-242.

¹³⁰ A enumeração das fontes segue o critério da ordem alfabética do apelido do autor (ou do primeiro autor designado);

MARIA GUERRA MARTINS, Ana – “*Estudos de Direito Internacional e da União Europeia / Essays on International and European Union Law*”. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, 2019. ISBN: 978-972-40-7933-2.

RUTHRAUFF, Holly – “*Citizen Observers: Guide for Citizen Observers on Electoral Reform*”. For Supporting Democracy. European Union, 2018. ISBN: 978-92-79-80191-4.

RUTHRAUFF, Holly; COLLIER, Sarah; ROBERTS, Hannah – “*EP democracy support activities and their follow-up, and prospects for the future*”. Belgium, [Brussels]: [s.n.], 2019. ISBN: 978-92-846-4636-4.

WEBSITES

<https://www.europa.eu> – **União Europeia;**

<https://www.eur-lex.europa.eu> – **O Direito da União Europeia;**

<https://www.consilium.europa.eu> – **Conselho da União Europeia;**

<https://www.europarl.europa.eu> – **Parlamento Europeu;**

<https://www.eeas.europa.eu> – **Serviço Europeu para a Ação Externa;**

<https://www.eca.europa.eu> - **Tribunal de Contas da União Europeia;**

<https://www.nhri.ohchr.org> – **Global Alliance of National Human Rights Institutions;**

<https://www.enhri.org> – **European Network of National Human Rights Institutions;**

<https://www.nanhri.org> – **Network of African Human Rights Institutions;**

<https://www.asiapacificforum.net> – **Asia-Pacific Forum of NHRIs;**

<https://www.humanrights.dk> – **Danish Institute for Human Rights;**

<https://www.ap.torture> – **Association for the Prevention of Torture;**

<https://www.eueom.eu> – **Missões de Observação Eleitoral da União Europeia;**

<https://www.media4democracy.eu> – **Media4Democracy;**

<https://www.fondationpanzirdc.org> - **Panzi Foundation DRC;**

<https://www.idea.int> – **International IDEA;**

<https://www.ifrc.org> – **International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies;**

<https://www.redcross.eu> – **Red Cross EU Office;**

<https://protectdefenders.eu/en/index.html> – **EU Human Rights Defenders Mechanism;**

<https://www.hrdrelocation.eu/> – **EU Human Rights Defenders Relocation Platform;**

<https://www.un.org> – **Organização das Nações Unidas;**

<https://www.ohchr.org> – **Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos;**
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx> - **Conselho para os**
Direitos Humanos das Nações Unidas;
<https://www.coe.int> – **Conselho da Europa;**
<https://www.osce.org> – **Organização para a Segurança e Cooperação na Europa;**
<https://www.humanrights.at> – *Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights.*

Lisboa, 9 de setembro de 2019.

Miguel Moreira Lopes